



SISÄMINISTERIÖ
INRIKESMINISTERIET

Täydennyspoliisityöryhmän loppuraportti

SISÄMINISTERIÖN JULKAISU 3/2015

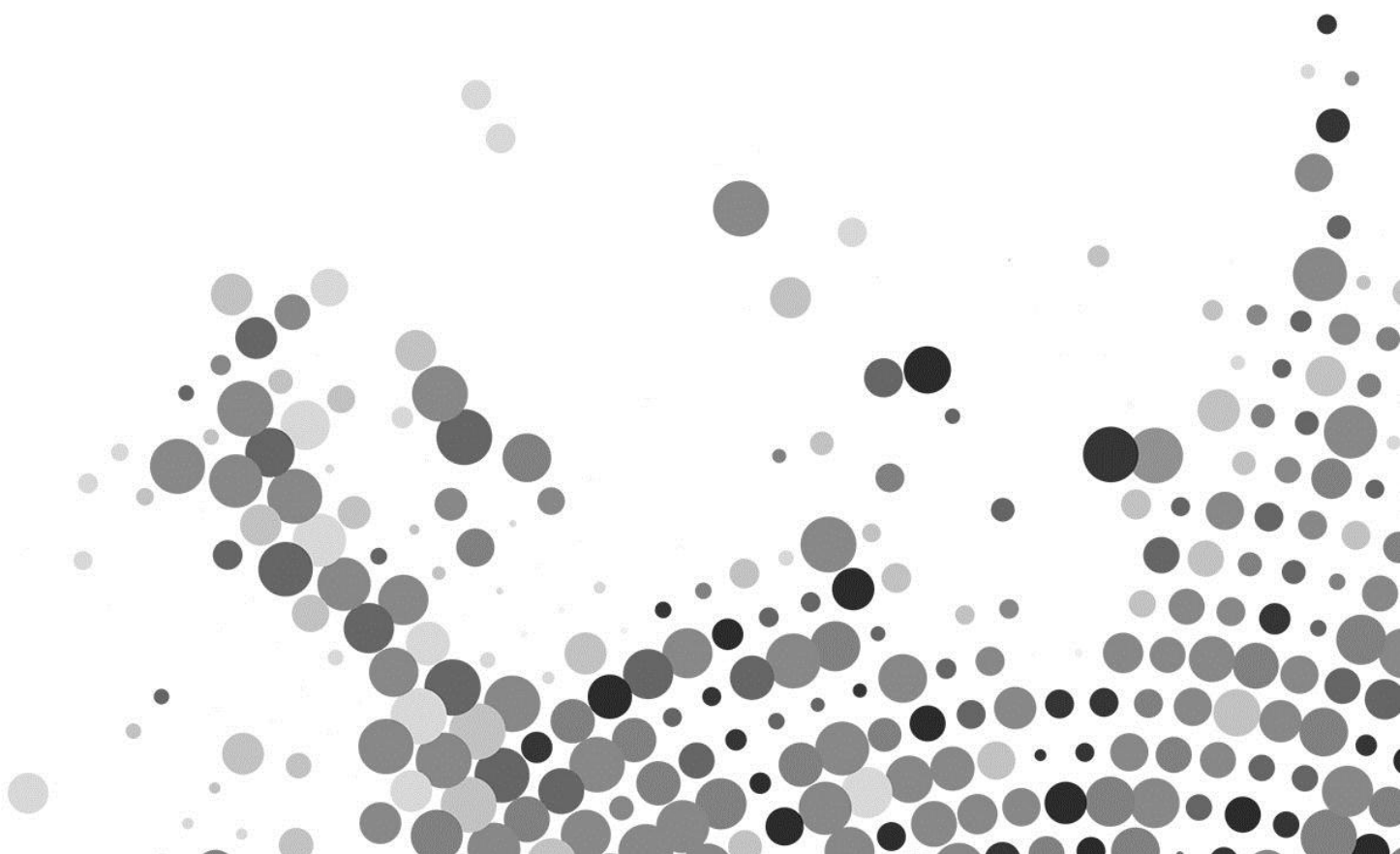
Sisäinen turvallisuus



Täydennyspoliisityöryhmän loppuraportti

SISÄMINISTERIÖN JULKAISU 3/2015

Sisäinen turvallisuus



Sisäministeriö
Sisäministeriö
Helsinki 2015

ISSN 2341-8524
ISBN 978-952-324-013-1 (nid.)
ISBN 978-952-324-014-8 (PDF)

Tekijät (toimielimestä, toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Timo Kerttula, työryhmän puheenjohtaja		Julkaisun laji Työryhmän loppuraportti			
		Toimeksiantaja Sisäministeriö			
		Toimielimen asettamispäivä 29.5.2013			
Julkaisun nimi Täydennyspoliisityöryhmän loppuraportti					
Julkaisun osat 1					
Tiivistelmä <p>Sisäministeriön poliisiosasto asetti 29.5.2013 täydennyspoliisityöryhmän. Työryhmän tehtävänä oli kartoittaa täydennyspoliisijärjestelmän käyttömahdollisuuksia pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmaan tehdyn kirjauksen mukaisesti. Lisäksi työryhmän tehtäväksi annettiin tehdä selvityksiä ja ehdotuksia järjestelmän kehittämisestä, sen hyödyntämisestä normaalioloissa, täydennyspoliisihenkilöstön rekrytoimisesta sekä siitä, miten täydennyspoliisitehtävissä toimivien oikeudellisen aseman olisi määrädyttävä.</p> <p>Työryhmä katsoo raportissaan, että täydennyspoliisijärjestelmä olisi säilytettävä. Sitä olisi kuitenkin samalla ryhdyttävä voimakkaasti kehittämään. Täydennyspoliisia olisi voitava käyttää paitsi poikkeusoloissa myös eräissä varsin rajoitetuissa tilanteissa normaalioloissa. Työryhmä esittää, että täydennyspoliisin käyttö poikkeusoloissa perustuisi valtioneuvoston päätökseen. Valtioneuvoston päätöksellä täydennyspoliisia olisi nykyiseen tapaan voitava käyttää myös muulloin valtion turvallisuuden sitä edellyttäessä. Täydennyspoliisin käyttö normaalioloissa olisi työryhmän esityksen mukaan rajoitettu poliisilaitoksen päätöksellä tapahtuvaan käyttöön kokoontumislaissa tarkoitetuissa tilaisuuksissa tai liikenteenohjauksessa.</p> <p>Työryhmäraportti käsittää muun ohella työryhmän esityksen siitä, minkälainen palvelussuhde täydennyspoliisilla eri tilanteissa olisi, miten täydennyspoliisin koulutusjärjestelmä olisi rakennettava ja miten täydennyspoliisiin olisi rekrytoitava henkilöstöä. Lisäksi raportissa on tehty selkoa täydennyspoliisijärjestelmän historiasta, täydennyspoliisitoiminnasta eräissä muissa maissa sekä työryhmän viranomaisille tekemästä kyselystä.</p> <p>Työryhmä katsoo raportissaan, että täydennyspoliisia koskevia selvityksiä on sinänsä tehty riittävästi. Järjestelmän nykyinen tilanne on huono. Riippumatta siitä, miten täydennyspoliisijärjestelmää koskevat kysymykset halutaan ratkaista, ratkaisuja olisi kuitenkin tehtävä.</p>					
Avainsanat (asiasanat) poliisi, yleinen järjestys ja turvallisuus					
Muut tiedot Sähköisen julkaisun ISBN 978-952-324-014-8 (PDF), osoite www.intermin.fi/julkaisut					
Sarjan nimi ja numero Sisäministeriön julkaisu 3/2015		ISSN 2341-8524	ISBN 978-952-324-013-1		
Kokonaissivumäärä 37	Kieli suomi	Hinta 20 € + alv.	Luottamuksellisuus		
Jakaja Sisäministeriö		Kustantaja/julkaisija Sisäministeriö			

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare) Timo Kerttula, arbetsgruppens ordförande	Typ av publikation Arbetsgruppens slutrapport		
	Uppdragsgivare Inrikesministeriet		
	Datum för tillsättandet av organet 29.5.2013		
Publikation (även den finska titeln) Slutrapport gällande kompletterande polispersonal			
Publikationens delar 1			
Referat <p>Polisavdelningen vid inrikesministeriet tillsatte en arbetsgrupp för kompletterande polispersonal 29.5.2013. Arbetsgruppens uppdrag gick ut på att kartlägga möjligheterna att använda systemet för kompletterande polispersonal i enlighet med inskrivningen i statsminister Jyrki Katainens regeringsprogram. Dessutom skulle arbetsgruppen komma med utredningar och förslag till utveckling av systemet, utnyttjande av det i normala förhållanden och rekrytering av kompletterande polispersonal samt ta ställning till hur den rättsliga ställningen för den kompletterande polispersonalen borde fastställas.</p> <p>I sin rapport anser arbetsgruppen att systemet för kompletterande polispersonal borde bevaras. Samtidigt borde det dock utvecklas rejält. Utöver i exceptionella förhållanden borde kompletterande polispersonal kunna användas även i vissa mycket begränsade situationer i normala förhållanden. Arbetsgruppen föreslår att användningen av kompletterande polispersonal i exceptionella förhållanden ska regleras genom statsrådets beslut. Genom statsrådets beslut borde kompletterande polispersonal på nuvarande sätt även kunna användas då statens säkerhet förutsätter det. Enligt arbetsgruppens förslag begränsas användningen av kompletterande polispersonal i normala förhållanden genom polisinsrättningens beslut till användning i tillställningar som avses i lagen om sammankomster eller i reglering av trafiken.</p> <p>Arbetsgruppens rapport innehåller också arbetsgruppens förslag till hur den kompletterande polispersonalens anställningsförhållande borde utformas i olika situationer, hur utbildningssystemet för den kompletterande polispersonalen borde utvecklas och hur personal borde rekryteras. Dessutom redogör rapporten för systemets historia, motsvarande verksamhet i vissa andra länder och arbetsgruppens enkät till myndigheter.</p> <p>Arbetsgruppen anser att det i sig gjorts tillräckligt många utredningar om kompletterande polispersonal. Nuläget för systemet är inte bra. Oberoende av hur man vill att frågorna om systemet för kompletterande polispersonal ska avgöras, gäller det att fatta beslut.</p>			
Nyckelord polis, allmän ordning och säkerhet			
Övriga uppgifter Elektronisk version, ISBN 978-952-324-014-8 (PDF), www.intermin.fi/publikationer			
Seriens namn och nummer Inrikesministeriets publikation 3/2015		ISSN 2341-8524	ISBN 978-952-324-013-1
Sidoantal 37	Språk finska	Pris 20 € + moms.	Sekretessgrad
Distribution Inrikesministeriet		Förläggare/utgivare Inrikesministeriet	

Sisäministerille

Sisäministeriön poliisiosasto asetti täydennyspoliisityöryhmän 29.5.2013. Työryhmän asettamispäätös perustui pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmaan kirjaukseen, jonka mukaan täydennyspoliisijärjestelmän käyttömahdollisuuksia kartoitetaan. Työryhmä asetettiin toimikaudeksi 1.6.2013 - 31.5.2014. Myöhemmin työryhmän toimikautta jatkettiin 30.11.2014 asti.

Täydennyspoliisityöryhmään ovat kuuluneet lainsäädäntöneuvos Timo Kerttula sisäministeriön poliisiosastolta puheenjohtajana, poliisitarkastaja Seppo Sivula sisäministeriön poliisiosastolta sihteerinä, poliisitarkastaja Samppa Holopainen Poliisihallituksesta (31.12.2013 asti), poliisitarkastaja Jonne Lähteenmäki Poliisihallituksesta (1.1.2014 lähtien), turvallisuuspäällikkö Heikki Hovi valtioneuvoston kansliasta (31.12.2013 asti), turvallisuuspäällikkö Marko Lavikkala valtioneuvoston kansliasta (1.1.2014 lähtien), pelastusylitarkastaja Ilpo Helismaa sisäministeriön pelastusosastolta, pelastusylitarkastaja Matti Virpiaro Etelä-Suomen aluehallintovirastosta, ylitarkastaja Aino Salmi Rajavartiolaitoksesta, ylikonstaapeli Severi Savolainen Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry:stä sekä vanhempi osastoesiupseeri Niclas von Bonsdorff puolustusministeriöstä.

Työryhmän tehtäväksi määrättiin täydennyspoliisijärjestelmän käyttömahdollisuuksien kartoittaminen. Osana tätä työtä ja sen lisäksi työryhmän tuli selvittää ja tehdä ehdotukset siitä,

- miten täydennyspoliisijärjestelmä on käytännössä toiminut ja miten toimintaa tulisi kehittää,
- voitaisiinko järjestelmää hyödyntää myös normaalioloissa ja missä tehtävissä tällainen hyödyntäminen voisi tulla kyseeseen,
- miten täydennyspoliisitehtäviin saataisiin rekrytoitua riittävästi pätevää ja motivoitunutta henkilöstöä ja miten tehtävissä vaadittavaa valmiutta voitaisiin pitää yllä sekä
- miten täydennyspoliisitehtävissä toimivien oikeudellisen aseman tulisi määräytyä perustuslaissa asetettujen reunaehtojen mukaisesti.

Työryhmä on toimikautensa aikana kokoontunut kaikkiaan viisi kertaa. Työryhmä on asiantuntijoina kuullut lainsäädäntöneuvos Marietta Keravuori-Rusasta (oikeusministeriö) sekä poliisiylitarkastaja Keijo Suuripäästä (sisäministeriö). Lisäksi työryhmän puheenjohtaja ja sihteeri vierailivat 22.1.2014 Viron sisäministeriössä ja Tallinnan poliisilaitoksella ja perehtyivät Viron täydennyspoliisijärjestelmään. Osana työtään työryhmä järjesti eri viranomaistahoille osoitetun kyselyn täydennyspoliisijärjestelmän nykytilasta ja järjestelmän kehittämisestä.

Työryhmä esittää tässä raportissa käsityksensä niistä kysymyksistä, joiden selvittäminen annettiin sen tehtäväksi. Työryhmä esittää myös konkreettiset toimenpidesuosituksensa sen suhteen, mitä täydennyspoliisijärjestelmälle olisi tehtävä. Sikäli kuin työryhmän suositukset katsottaisiin tarpeelliseksi panna täytäntöön, asiassa olisi perustettava lainsäädäntöhanke.

Työryhmän loppuraporttiin on jättänyt eriävän mielipiteen työryhmän jäsen Severi Savolainen. Eriävä mielipide on raportin liitteenä.

Täydennyspoliisijärjestelmä on ollut olemassa lähes 20 vuotta. Lisäksi täydennyspoliisijärjestelmää koskevia selvityksiä on tehty aiemminkin. Näiden ja nyt tehtyjen selvitysten perusteella täydennyspoliisijärjestelmän tilanne ei viime vuosina ole olennaisesti muuttunut. Täydennyspoliisijärjestelmän tosiasiallinen tila on huono: järjestelmä on olemassa mutta sekä sen lainsäädäntöön perustuva että tosiasiallinen käytettävyys on vähäinen. Työryhmä pitääkin tarpeellisena korostaa täydennyspoliisia koskevien ratkaisujen tekemisen tärkeyttä riippumatta siitä, mikä ratkaisu asiassa halutaan tehdä. Jos järjestelmä halutaan säilyttää, sitä olisi ryhdyttävä määrätietoisesti kehittämään sekä lainsäädännöllisesti että käytännössä. Jos taas järjestelmää ei nähdä tarpeelliseksi, siitä olisi syytä luopua. Nykytilanteessa täydennyspoliisijärjestelmä on olemassa teoriassa mutta ei käytännössä.

Työryhmä luovuttaa loppuraporttinsa kunnioittavasti sisäministeri Päivi Räsäselle.

Helsingissä 4.2.2015

Timo Kerttula

Seppo Sivula

Jonne Lähteenmäki

Marko Lavikkala

Ilpo Helismaa

Matti Virpiaro

Aino Salmi

Severi Savolainen

Niclas von Bonsdorff

Sisällys

1	TÄYDENNYSPOLIISIA KOSKEVAN LAINSÄÄDÄNNÖN KEHITYS	8
2	TÄYDENNYSPOLIISITOIMINTA ERÄISSÄ MUISSA MAISSA.....	11
3	TÄYDENNYSPOLIISIJÄRJESTELMÄSTÄ TEHDYT SELVITYKSET	14
4	TYÖRYHMÄN JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET	22
5	TYÖRYHMÄN LINJANVEDOT.....	34

Liitteet

Liite 1:	ERIÄVÄ MIELIPIDE.....	37
-----------------	-----------------------	----

1 TÄYDENNYSPOLIISIA KOSKEVAN LAINSÄÄDÄNNÖN KEHITYS

Täydennyspoliisista on säädetty ensimmäisen kerran vuoden 1995 poliisilaissa. Tuolloisen poliisilain 42 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto saattoi määrätä poliisin henkilöstöä täydennettäväksi erityisellä täydennyspoliisihenkilöstöllä. Pelkkä valtioneuvoston päätös ei kuitenkaan ollut riittävä edellytys poliisihenkilöstön täydentämiselle, vaan täydentämisen tuli olla tarpeen valtion turvallisuuden tai poikkeuksellisten olojen vuoksi. Laissa täydennyspoliisin käyttöä ei rajattu pelkkiin poikkeusoloihin vaan myös muu valtion turvallisuuteen liittyvä syy saattoi olla perusteena asettamiselle.

Lain perustelujen (HE 57/1994) mukaan poliisihenkilöstön täydentäminen saattoi olla tarpeen esimerkiksi puolustustilalaissa (1083/1991) ja valmiuslaissa (1552/2011) tarkoitetuissa poikkeusoloissa. Toisaalta perusteluissa mainittiin esimerkkinä täydennyspoliisin käyttömahdollisuuksista myös sellaiset laajamittaiset ja hallitsemattomat rajatapahtumat, joissa poliisin omat resurssit eivät olleet riittäviä. Tällaisiin tilanteisiin rinnastettiin perusteluissa myös yleistä vaaraa aiheuttavat koti- tai ulkomaiset suuronnettomuudet.

Vaikka täydennyspoliisijärjestelmä voitiin poliisilain mukaan ottaa käyttöön myös muulloin kuin poikkeusoloissa, täydennyspoliisihenkilöstöstä annetun valtioneuvoston asetuksen 7 §:ssä täydennyspoliisin käyttö rajoitettiin valmiuslaissa ja puolustustilalaissa tarkoitettuihin poikkeusoloihin. Asetuksen perustelumuistiossa oli erikseen todettu, ettei täydennyspoliisia käytettäisi normaaliaikojen häiriötilanteissa. Esimerkkeinä tilanteista, joissa poliisin henkilöstön täydentäminen saattoi olla tarpeen, asetuksen perustelumuistiossa mainittiin vieraiden valtioiden välinen sota, jonka vaikutukset ulottuisivat Suomeen. Täydennyspoliisitarvetta voisi tällöin aiheuttaa se, että puolustusvoimien nostaessa omaa valmiuttaan se joutuisi luopumaan virka-avun antamisesta muille viranomaisille. Suomeen saattaisi perustelujen mukaan suuntautua pakolaisvirta, joka edellyttäisi erillisten järjestelykeskusten luomista. Näiden keskusten alueiden eristämiseen voitaisiin perustelujen mukaan käyttää mm. täydennyspoliiseja. Vaikka asetuksen perustelumuistiossa mainittiinkin esimerkkejä täydennyspoliisien käyttötilanteista, muistiossa ei kuitenkaan mainittu, miksi täydennyspoliisien käyttöä oli tarpeellista rajoittaa siitä, mikä lain perusteella olisi ollut mahdollista.

Täydennyspoliisihenkilöstöön voitiin poliisilain 42 §:n 2 momentin mukaan ottaa tehtävään ja henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan sopiva henkilö, joka poliisipiirin päällikön kanssa tekemänsä sopimuksen mukaan sitoutuu tehtävään. Pykälän 3 momentissa oli puolestaan säädetty täydennyspoliisihenkilöstöön kuuluvan toimivaltuuksista. Täydennyspoliisihenkilöstöön kuuluvalla olisi palveluksessa ollessaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi sellaiset toimivaltuudet ja velvollisuudet, jotka poliisilain mukaan kuuluivat poliisimiehelle. Oikeus käyttää voimakeinoja määräytyi kuitenkin poliisilain 27 §:n 3 momentin säännöksen perusteella. Mainitussa säännöksessä säädettiin ns. sivullisen oikeudesta käyttää poliisimiehen ohjauksessa voimakeinoja erittäin tärkeän ja kiireellisen poliisin

virKatehtävän suorittamisessa. Jos sivullisen voimakeinoapuun oli tällöin välttämätöntä turvautua, sivullisella oli oikeus sellaisten välttämättömien voimakeinojen käyttämiseen, joihin poliisimies hänet toimivaltansa nojalla valtuutti. Täydennyspoliisihenkilöstöön kuuluvan perustoimivaltuudet vastasivat siten poliisin toimivaltuuksia ja oikeus voimakeinojen käyttöön puolestaan kenellä tahansa siviilihenkilöllä vastaavassa tilanteessa olevia valtuuksia.

Valtioneuvoston asetuksella määrättiin säädettäväksi täydennyspoliisihenkilöstöön kuuluvan tehtävistä, varustuksesta, koulutuksesta ja palvelukseen kutsumisesta sekä sopimussuhteen ehdoista. Asetuksen mukaan täydennyspoliisin perehdyttämiskoulutuksen järjestäminen kuului kihlakunnan poliisipäällikön tai nimismiehen vastuulle. Toisaalta täydennyshenkilöstöllä oli velvollisuus osallistua koulutukseen tietyin edellytyksin. Asetuksen 4 §:ssä oli erikseen säädetty täydennyspoliisin ottamisesta poliisilain 42 §:n edellytysten täytyessä valtion palvelukseen, jolloin hänen palvelussuhteensa ehdot olisivat määräytyneet siten kuin valtion virkamiesten osalta oli sovittu tai erikseen säädetty tai määrätty. Asetuksen perustelumuiotiossa oli erikseen todettu, että täydennyspoliisit tulitisiin nimittämään määräaikaiseen nuoremman konstaapelin virkaan.

Asetuksen 7 §:ssä oli säädetty täydennyspoliisin tarkoituksesta ja tehtävästä. Pykälän 1 momentissa täydennyspoliisin käyttö oli edellä kerrotuin tavoin myös rajoitettu valmiuslaissa ja puolustustilalaissa tarkoitettuihin poikkeusoloihin. Pykälän 2 momentissa täydennyspoliisin tehtäväksi säädettiin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen, liikenteen ohjaukseen, eristettyjen alueiden vartiointiin, kiinniotettujen kuljetukseen ja vartiointiin sekä viranomaisten päätösten tiedoksiantoon liittyvien tehtävien suorittaminen. Yksittäistapauksessa poliisi saattoi erityisestä syystä määrätä myös muita toimialaansa kuuluvia tehtäviä täydennyspoliisin suoritettaviksi. Pykälän 3 momentissa oli puolestaan säädetty niistä tehtävistä, joita täydennyspoliisi saattoi suorittaa yhdessä poliisimiehen kanssa tämän välittömässä ohjauksessa. Tällaisia tehtäviä olivat kaikki poliisin toimialaan kuuluvat tehtävät. Täydennyspoliisi saattoi avustaa poliisimiestä sellaisissa esi- ja poliisitutkintatoimenpiteissä, jotka eivät edellyttäneet itsenäistä esitutkintalaissa tai pakkokeinolaissa tarkoitettujen toimivaltuuksien käyttöä.

Asetuksen perustelujen mukaan täydennyspoliiseja olisi pääsääntöisesti sijoitettu poliisin avuksi niin, että poliisimiehen ohjauksessa olisi toiminut yksi tai useampia täydennyspoliiseja. Esimerkkeinä täydennyspoliisille annettavista esi- ja poliisitutkintatoimenpiteistä asetuksen perusteluissa mainittiin pakkokeinolaissa säädettyjen henkilötuntomerkkien ottaminen rikoksesta epäillyistä silloin, kun poliisimies olisi tehnyt päätöksen tuntomerkkien ottamisesta. Muista täydennyspoliisin tehtävistä asetuksen perusteluissa mainittiin esimerkkinä erilaiset turvapaikkatutkintaan ja -puhutteluun liittyvät tehtävät.

Täydennyspoliisi oli asetuksen 9 §:n 1 momentin mukaan velvollinen palveluksessa käyttämään pääsääntöisesti poliisin virkapukineeksi vahvistettua pukinetta. Vaatetuksessa oli oltava hänen asemaansa osoittava yksilöinti. Asetuksen perustelujen mukaan tällaisena yksilöintinä toimisivat täydennyspoliisin vaatetuksessa sanat TÄYDENNYSPOLIISI - BEREDSKAPSPOLIS.

Vuonna 2005 täydennyspoliisin asemaa säännelleeseen poliisilain 42 §:ään lisättiin uusi 4 momentti, jonka mukaan täydennyspoliisihenkilöstöön kuuluva voitiin asettaa täydennyspoliisihenkilöstön koulutukseen liittyvään tilaisuuteen kokoontumislain 18 §:ssä tarkoitetuksi järjestyksenvalvojaksi ja hänet voitiin määrätä tällaiseen tilaisuuteen tieliikennelain 49 §:ssä tarkoitetuksi liikenteen ohjaajaksi. Järjestyksenvalvojaksi hyväksymisen ja järjestyksenvalvojan kelpoisuusvaatimusten sekä liikenteenohjaajaksi määrittämisen ja liikenteenohjaajan valtuuksien suhteen momentissa viitattiin järjestyksenvalvojista annettuun lakiin ja tieliikenneasetukseen. Lakimuutoksen perusteluissa (HE 266/2004) ei erikseen perusteltu sitä, miksi täydennyspoliisihenkilöstöön kuuluvan mahdollisuudesta toimia mainituissa tehtävissä oli tarpeen erikseen säätää.

Vuoden 2014 alusta voimaantulleeseen poliisilain (872/2011) säätämisen myötä täydennyspoliisia koskeva sääntely siirrettiin asiallisesti aiempaa vastaavana poliisin hallinnosta annetun lain 15 b §:ksi. Mainitun pykälän 1 momentin mukaan valtioneuvosto voi määrätä poliisin henkilöstöä täydennettäväksi erityisellä täydennyspoliisihenkilöstöllä, jos se on tarpeen valtion turvallisuuden tai poikkeuksellisten olojen vuoksi. Poliisin henkilöstön täydentäminen ei siten lain mukaan edellytä, että käsillä olisivat valmiuslaissa tai puolustustilalaissa tarkoitetut poikkeusolot. Pykälän 2 momentin mukaan täydennyspoliisihenkilöstöön voidaan ottaa tehtävään henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan sopiva henkilö, joka poliisipiirin päällikön kanssa tekemänsä sopimuksen mukaan sitoutuu tehtävään.

Poliisin hallinnosta annetun lain 15 b §:n 3 momentissa on puolestaan säädetty täydennyspoliisin toimivaltuuksista. Säännöksen mukaan täydennyspoliisihenkilöstöön kuuluvan oikeudesta käyttää voimakeinoja on voimassa, mitä poliisilain 2 luvun 17 §:n 3 momentissa säädetään. Täydennyspoliisihenkilöstöön kuuluvan toimivaltuudet rajoittuvat siten vastaavaan oikeuteen kuin poliisimiestä avustavalla sivullisella on erittäin tärkeässä ja kiireellisessä poliisitehtävässä. Säännöksen mukaan sillä, joka poliisimiehen pyynnöstä tai tämän suostumuksella tilapäisesti avustaa poliisimiestä tilanteessa, jossa on välttämätöntä turvautua sivullisen voimakeinoapuun erittäin tärkeän ja kiireellisen poliisin virkatehtävän suorittamisessa, on oikeus poliisimiehen ohjauksessa sellaisten välttämättömien voimakeinojen käyttämiseen, joihin poliisimies toimivaltansa nojalla hänet valtuuttaa. Poliisivaltuuksien puuttumisen taustasta on tehty tarkemmin selkoa jäljempänä.

Täydennyspoliisihenkilöstöön kuuluva voidaan poliisin hallinnosta annetun lain 15 b §:n 4 momentin mukaan asettaa edelleen täydennyspoliisihenkilöstöön koulutukseen liittyvään tilaisuuteen kokoontumislain 18 §:ssä tarkoitetuksi järjestyksenvalvojaksi. Lisäksi hänet voidaan määrätä tällaiseen tilaisuuteen tieliikennelain 49 §:ssä tarkoitetuksi liikenteen ohjaajaksi. Aiemmat informatiiviset viittaukset järjestyksenvalvojista annettuun lakiin ja tieliikenneasetukseen on voimassaolevasta säännöksestä poistettu. Pykälän 4 momentin mukaan täydennyspoliisihenkilöstöön kuuluvan tehtävistä, varustuksesta, koulutuksesta ja palvelukseen kutumisesta sekä sopimussuhteen ehdoista säädetään valtioneuvoston asetuksella. Mainittua asetusta ei toistaiseksi ole säädetty.

2 TÄYDENNYSPOLIISITOIMINTA ERÄISSÄ MUISSA MAISSA

Viro

Virossa on toimiva täydennyspoliisijärjestelmä (abipolitseinik). Merkillepantavaa on, että täydennyspoliisihenkilöstön käyttöä ei Virossa ole sidottu poikkeusoloihin vaan täydennyspoliisia voidaan käyttää normaalioloissa. Virossa ei ole tehty erityistä eroa täydennyspoliisin normaali- ja poikkeusolojen aikaisen käytön välillä. Lähtökohtana on, että täydennyspoliisijärjestelmässä vapaaehtoiset yksityiset tulevat osaksi valtion organisaatiota suorittamaan julkisia hallintotehtäviä.

Virossa on kaikkiaan n. 800 sitoumuksen tehnyttä täydennyspoliisia. Tyypillisin täydennyspoliisi on nuori mies, mutta molemmat sukupuolet ja kaikki ikäryhmät ovat täydennyspoliisihenkilöstössä edustettuina. Täydennyspoliisien ammatillinen tausta vaihtelee. Monet täydennyspoliiseiksi hakeutuvat ovat juuri päättäneet yliopisto-opintonsa. Täydennyspoliiseina työskentelee henkilöitä, jotka ovat siviiliammatiltaan esimerkiksi vartijoita, lakimiehiä ja taksinkuljettajia.

Täydennyspoliisit toimivat Virossa hyvin erilaissa tehtävissä. He voivat toimia joko ammattipoliisin kanssa yhdessä tai tietyin edellytyksin itsenäisesti. Täydennyspoliiseja käytetään poliisin apuna mm. liikenne- ja muissa poliisioperaatioissa, alueen eristämisessä ja vapautensa menettäneiden vartiointissa. Heitä voidaan käyttää myös esimerkiksi sairastuneen ammattipoliisin tilalla järjestyspoliisin partiassa.

Virossa täydennyspoliisijärjestelmästä on säädetty ensimmäisen kerran vuonna 1994. Nykyisin voimassaoleva laki (Abipolitseinik seadus) on tullut voimaan vuonna 2010. Laissa on säädetty mm. täydennyspoliisiksi hakeutumisesta, täydennyspoliisin koulutuksesta ja täydennyspoliisiksi hyväksymisestä, täydennyspoliisin toimivaltuuksista ja oikeudesta voimakeinojen käyttöön sekä täydennyspoliisille maksettavista eduista.

Täydennyspoliisiksi hakeutuvan on oltava täysivaltainen ja taustaltaan nuhteeton. Täydennyspoliisin peruskoulutus, joka antaa kelpoisuuden toimia yhdessä ammattipoliisin kanssa, kestää 40 tuntia. Myös jatkokoulutus on 40 tunnin pituinen ja antaa kelpoisuuden toimia tietyissä tehtävissä itsenäisesti. Jatkokoulutukseen hakeutuminen edellyttää peruskoulutuksen lisäksi vähintään 100 tunnin aktiviteettia täydennyspoliisitehtävissä. Koulutusvaatimukset ovat normaalia pienemmät aiemmin poliisi- ja rajavartiolaitoksissa toimineille sekä yksityisen vartijan peruskoulutuksen saaneille. Täydennyspoliisihenkilöstölle järjestetään myös luotiasekoulutusta, jonka vähimmäispituus on 40 tuntia.

Täydennyspoliisina toimivalla on poliisimiehen määräyksestä oikeus käyttää tiettyjä toimivaltuuksia. Lisäksi täydennyspoliisilla on oikeus käyttää tiettyjä toimivaltuuksia myös itsenäisesti. Täydennyspoliisin toimivaltuudet koskevat mm. henkilöllisyyden selvittämistä, kulkuneuvon pysäyttämistä, turvallisuustarkastuksen tekemistä,

käskyvaltaa ja kiinniottamista. Täydennyspoliisiin kuuluva voi tietyin edellytyksin käyttää täydennyspoliisina toimiessaan myös voimakeinoja. Täydennyspoliisille sallittuja voimankäyttövälineitä ovat käsiraudat, kaasusumutin, patukka ja luotiase.

Täydennyspoliisilla on Virossa tietyin edellytyksin oikeus ja velvollisuus käyttää poliisin virka-asua, johon on merkitty täydennyspoliisiin kuuluvan asema täydennyspoliisina. Täydennyspoliisiin kuuluvalla ei makseta palkkaa, mutta hänellä on oikeus tiettyihin kulukorvauksen luonteisiin korvauksiin.

Ruotsi

Ruotsissa on ollut vuonna 1986 perustettu valmiuspoliisijärjestelmä (beredskapspolisen), josta on luovuttu vuonna 2012. Järjestelmästä luovuttiin sen vuoksi, ettei poliisilla enää katsottu olevan erityistä reservin tarvetta. Valmiuspoliisi täydensi normaalia ammattipoliisien varaan perustuvaa järjestelmää ja sen tehtävät liittyivät mm. yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen, liikenteen ohjaukseen sekä onnettomuuspaikkojen eristämiseen ja vartiointiin.

Valmiuspoliisista oli Ruotsissa säädetty omassa asetuksessaan (Förordning (2008:1097) om beredskapspolisen). Valmiuspoliisia voitiin asetuksen mukaan käyttää kohotetun valmiuden aikana tai hallituksen tietyin edellytyksin tekemän päätöksen perusteella. Täydennyspoliisia voitiin käyttää myös muulloin yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvissä yhteiskunnan normaaliolojen vakavissa tai laajoissa häiriötilanteissa tai silloin, jos mainittujen häiriötilanteiden riski oli olemassa. Täydennyspoliisin perustehtävänä oli osallistua sellaiseen poliisitoimintaan, jolla oli kytkeä väestönsuojeluun tai pelastustoimintaan. Täydennyspoliisia voitiin käyttää myös vartiointitehtävässä, kulunvalvonnassa ja kuljetuksissa.

Täydennyspoliisin oli tehtävissään toimittava ammattipoliisin suorassa ohjauksessa. Valmiuspoliisilla oli vastaavat voimakeinojen käyttövaltuudet kuin poliisillakin. Valmiuspoliisin oli tehtävässään oltava pukeutuneena asuun tai pidettävä tunnusta, jonka avulla hänet voitiin tunnistaa valmiuspoliisiin kuuluvaksi.

Vaikka valmiuspoliisijärjestelmästä on Ruotsissa luovuttu, aktiivisilla henkilöillä on Ruotsissa kuitenkin mahdollisuus osallistua poliisin vapaaehtoistoimintaan (Volontörverksamhet inom Polisen). Poliisin vapaaehtoistoiminta käynnistyi Tukholman läänissä kokeiluluonteisena projektina 2000-luvun alussa ja toiminta on sen jälkeen vähitellen laajentunut. Vapaaehtoistoiminta perustuu nykyään poliisiasetukseen (Polisförordningen), jossa on säädetty poliisiviranomaisen oikeudesta käyttää soveltuvia henkilöitä tukemaan poliisin viranomaistoimintaa. Tämä tuki ei kuitenkaan saa itsessään olla varsinaista viranomaistoimintaa. Koulutetut vapaaehtoiset voivat hoitaa erilaisia tehtäviä, joihin ei edellytetä erillisiä toimivaltuuksia. Vapaaehtoiset voivat esimerkiksi jakaa kansalaisille informaatiota rikoksilta suojautumisesta, raportoida poliisille paikallisista liikenneoloista valvonnan priorisoimiseksi, auttaa poliisia lupahallinnon ruuhkissa jakamalla poliisin tiloissa informaatiota ja vastaamalla yksinkertaisiin kysymyksiin sekä avustaa rikoksen uhriksi joutunutta erilaisissa asioissa.

Norja

Norjassa on ollut olemassa täydennyspoliisijärjestelmä (politireserven) vuodesta 1952. Järjestelmän piiriin kuuluu vähintään 800 henkilöä ja vuonna 2012 henkilöstömäärä oli 820. Järjestelmä on alun perin perustettu poikkeustilanteiden poliisireservin perustamiseksi, koska merkittävä osa poliisivoimista olisi poikkeusoloissa mobilisoitu puolustusvoimien sotilaallisiin tehtäviin. Reservillä oli siten tarkoitus korvata sotilaallisiin tehtäviin siirrettäviä ammattipoliiseja. Järjestelmän perusta ei enää ole sikäli ajankohtainen, että Norjassa on sittemmin rajoitettu voimakkaasti ammattipoliisien sijoittamista poikkeusolojen sotilaallisiin tehtäviin. Täydennyspoliisihenkilöstöä on Norjassa käytetty vuoden 1994 Lillehammerin olympiakisoissa.

Täydennyspoliisista on Norjassa säädetty palvelusvelvollisuudesta poliisissa annetussa laissa (Lov om tjenesteplikt i politiet / LOV-1952-11-21-3). Täydennyspoliisia voidaan Norjassa käyttää paitsi poikkeusoloissa myös eräiden edellytysten täytyessä normaalioloissa. Kuninkaan päätöksellä järjestelmä voidaan ottaa käyttöön ensinnäkin silloin, kun sotilaallista valmiutta kohotetaan. Järjestelmä voidaan ottaa vastaavin päätösmenettelyin käyttöön myös vakavissa luonnonkatastrofeissa tai suuronnettomuuksissa. Kuninkaan päätöksellä täydennyspoliiseja voidaan käyttää myös yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisessä, jos tärkeä yleinen etu sitä edellyttää. Eduskunnan päätöksellä täydennyspoliisijärjestelmä voidaan ottaa käyttöön myös muissa kuin edellä mainituissa tapauksissa.

Täydennyspoliisitehtäviin pyrkiville on Norjassa asetettu tiettyjä vaatimuksia. Niihin kuuluvat mm. Norjan kansalaisuus, alle 30 vuoden ikä ja nuhteettomuus.

Täydennyspoliisin peruskoulutus kestää noin 70 tuntia. Lisäksi täydennyspoliisihenkilöstöllä on noin 4 vuoden välein viisi päivää kestävä täydennyskoulutus.

Valtion lisäresurssien tehokasta organisointia tutkinut työryhmä on mietinnössään vuonna 2013 päätenyt kannattamaan täydennyspoliisijärjestelmän lakkauttamista. Työryhmä on perustellut esitystään sillä, että järjestelmää ei ole käytetty Lillehammerin olympialaisten jälkeen eikä milloinkaan akuuttilanteessa. Työryhmän mukaan on epätodennäköistä, että järjestelmää tarvittaisiin tulevaisuudessa, kun sitä ei ole tähänkään mennessä tarvittu. Täydennyspoliisi on harjoitellut vain harvakseltaan ja sen varustus on ollut puutteellinen. Järjestelmän jatkaminen edellyttäisi työryhmän mukaan täydennyspoliisia koskevan lainsäädännön, toimintamallien ja koulutuksen uudelleenarviointia. Tällöin myös järjestelmän taloudelliset kustannukset olisivat huomattavat. Täydennyspoliisiin kohdistuvat panostukset olisivat tällöin omiaan vähentämään ammattipoliisijärjestelmään kohdistuvaa panostusta. Työryhmän käsityksen mukaan täydennyspoliisitehtävät voitaisiin nykyistä tehokkaammin hoitaa kodinturvajärjestelmän tai Sivilforsvaret-järjestelmän kautta. Työryhmän ehdotus ei toistaiseksi ole Norjassa johtanut täydennyspoliisijärjestelmän lakkauttamiseen.

3 TÄYDENNYSPOLIISIJÄRJESTELMÄSTÄ TEHDYT SELVITYKSET

Täydennyspoliisia koskevat aiemmat selvitykset

Täydennyspoliisin tilaan on otettu kantaa järjestyspoliisitoiminnan tilan selvityshankkeen loppuraportissa (Sisäasiainministeriön julkaisu 57/2007). Tuolloin kihlakuntien poliisipäälliköille tehdyn kyselyn vastausten perusteella täydennyspoliisijärjestelmään liittyi osin vastaavia ongelmia kuin siihen täydennyspoliisityöryhmänkin tekemän kyselyn vastausten perusteella liittyi. Loppuraportissa esitettiin toiminnan tarpeellisuuden ja mielekkyyden harkitsemista kokonaan uudelleen. Päätöksentekoa täydennyspoliisin käyttämisessä oli loppuraportin mukaan syytä madaltaa siten, että päätös täydennyspoliisin käyttämisestä tehtäisiin poliisiorganisaatiossa.

Täydennyspoliisien koulutukseen liittyi selvityshankkeen loppuraportin mukaan mm. ajan puutteesta johtuvia ongelmia. Lisäksi raportissa huomautettiin siitä, että täydennyspoliisit olivat pääasiassa tavallisia työssä käyviä ihmisiä, joiden irrottamiseen työtehtävistään saattoi liittyä vaikeuksia.

Kaikesta huolimatta järjestyspoliisitoiminnan tilan selvityshankkeen loppuraportissa päädyttiin esittämään täydennyspoliisijärjestelmän säilyttämistä. Pelkkää säilyttämistä ei kuitenkaan voitu loppuraportin mukaan pitää riittävänä, vaan järjestelmää oli ryhdyttävä kehittämään. Selvitystoimikunta esittikin erillisen työryhmän perustamista täydennyspoliisien koulutuksen yhdenmukaistamiseksi. Lisäksi perustettavan työryhmän olisi selvitettävä täydennyspoliisien rajoitetun käytön mahdollisuudet esimerkiksi koulutustarkoituksessa jo normaalioloissa. Selvitystoimikunnan loppuraportin mukaan täydennyspoliiseja tuli voida käyttää myös normaalioloissa erilaisissa poliisia tukevissa tehtävissä ja ennalta estävässä toiminnassa.

Sisäministeriössä selvitettiin virkatyönä täydennyspoliisijärjestelmä kehittämistarpeita osana poliisilainsäädännön kokonaisuudistuksen valmistelua vuosina 2010 - 2011. Tuolloin arvioitiin mm. mahdollisuutta jakaa täydennyspoliisien tehtävät poikkeusolojen tehtäviin ja normaaliolojen tehtäviin. Muun ohella pohdittiin vaihtoehtoa, jossa täydennyspoliisi olisi normaalioloissa voitu kutsua palvelukseen silloin, kun se on tarpeen poliisin voimavarojen riittämättömyyden vuoksi, kun täydennyspoliisin kouluttautuminen sitä edellyttää tai kun siihen on muu erityinen syy. Poliisin voimavarojen riittämättömyyteen liittyvät täydennyspoliisitehtävät olisivat olleet esimerkiksi vartiointitehtävien kaltaisia tehtäviä, joissa toimivaltuuksien käyttö ei olisi ollut ilmeistä. Arvioinnin kohteena oli myös se, voisiko täydennyspoliisin toimintaan kuulua havaintojen tekeminen potentiaalisilla ongelma-alueilla. Kyse olisi siten tältä osin ollut raportointi- ja seurantatehtävästä.

Vuonna 2010 täydennyspoliisijärjestelmästä käytiin keskustelua myös valtionhallinnon otakantaa.fi-keskustelufoorumilla. Keskusteluun liittyviä mielipidekirjoituksia tuli foorumille 61 kappaletta. Osa vastaajista katsoi, että täydennyspoliisijärjestelmää on

kehitettävä kun taas osa vastusti koko järjestelmän olemassaoloa. Järjestelmän vastustajat katsoivat mm. että täydennyspoliisijärjestelmään varatut resurssit tulisi käyttää ammattipoliisien määrän lisäämiseen ja heidän kouluttamiseensa. Järjestelmän kannattajista osa katsoi, että järjestelmää tulisi käyttää vain poikkeusoloissa kun taas osan mielestä täydennyspoliiseille olisi käyttöä myös normaalioloissa. Yhtenä järjestelmän heikkoutena vastaajat pitivät täydennyspoliisien koulutukseen liittyviä puutteita. Ne vastaajat, jotka kannattivat tehtävien antamista täydennyspoliisille myös normaalioloissa, esittivät tällaisiksi tehtäviksi mm. liikenteen valvontaa, toimintaa yleisötapauksissa, mielenosoituksissa sekä liikenne- ja suuronnettomuuksissa, kadonneiden etsintää, eristettyjen alueiden valvontaa, kiinniotettujen valvontaa ja vartiointia, päihtyneiden kuljetusta sekä viranomaispäätösten tiedoksiantoa.

Sisäministeriössä katsottiin vuonna 2011, että täydennyspoliisijärjestelmää koskeva esiselvityshanke olisi tarpeellinen. Tätä perusteltiin mm. täydennyspoliisihenkilöstöstä annetussa valtioneuvoston asetuksessa olleilla eräillä säännöksillä, joiden olisi perustuslain mukaan oltava lain tasolla. Tarkoituksenmukaisimpana pidettiin tuolloin sitä, että täydennyspoliisista säädettäisiin kokonaan oma lakinsa. Lisäselvitystä katsottiin tarvittavan muun ohella perustuslaillisista kysymyksistä.

Täydennyspoliisijärjestelmällä katsottiin olevan liittymäkohtia paitsi perusoikeuksien rajoittamisedellytyksiin myös perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän yksityiselle antamiseen. Lisäksi katsottiin, että mahdollisesti toteutettava uusi täydennyspoliisijärjestelmä edellyttäisi mm. sen selvittämistä, mitkä olisivat täydennyspoliisin tehtävät, missä oloissa täydennyspoliisi toimisi, miten täydennyspoliisin oikeus voimakeinojen ja aseiden käyttöön määräytyisi, miten koulutus organisoitaisiin ja mitkä olisivat toiminnan taloudelliset ja yhteiskunnalliset vaikutukset.

Täydennyspoliisityöryhmän suorittama kysely

Taustaa

Osana työtään täydennyspoliisityöryhmä teki viranomaisille suunnatun kyselyn eräistä täydennyspoliisijärjestelmää koskevista erityiskysymyksistä. Kyselyn kysymykset koskivat täydennyspoliisijärjestelmän nykytilaa, täydennyspoliisien koulutuksen toimivuutta, täydennyspoliisille poikkeusoloissa annettavia tehtäviä, täydennyspoliisin käyttömahdollisuuksia normaaliolojen häiriötilanteissa ja normaalioloissa, täydennyspoliisin koulutuksen kehittämistä, täydennyspoliisin palvelussuhteen laatua sekä täydennyspoliisien rekrytointia. Kysely lähetettiin tammikuussa 2014 poliisilaitoksille, keskusrikospoliisille, suojelupoliisille, Poliisiammattikorkeakoululle, puolustusministeriölle, Puolustusvoimille, pelastuslaitoksille, Etelä-Suomen aluehallintovirastolle ja Rajavartiolaitokselle. Kyselyyn saatiin vastaus Etelä-Suomen aluehallintovirastolta, 8 pelastuslaitokselta, 10 poliisilaitokselta, Keskusrikospoliisilta, Poliisiammattikorkeakoululta, puolustusministeriöltä ja puolustusvoimilta sekä Rajavartiolaitokselta.

Vastaaajien käsitys täydennyspoliisin nykytilasta

Useimmat vastaajat katsoivat, että täydennyspoliisijärjestelmä ei ole hyvässä tilassa. Tätä voidaan pitää yhteisenä nimittäjänä lähes kaikille viranomaisnäkemyksille riippumatta viranomaisen hallinnonalasta. Eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta myös poliisilaitosten käsitykset järjestelmän tilasta ovat vastausten mukaan varsin kriittisiä:

"Täydennyspoliisijärjestelmää ei ole otettu kunnolla käyttöön kuin harvoissa poliisilaitoksissa ja niissäkin poliisilaitoksissa täydennyspoliisijärjestelmän käyttö on ollut vähäistä."

"Täydennyspoliisijärjestelmä on täysin näivettyneessä tilassa."

"Täydennyspoliisijärjestelmä ei toimi. Se ei vastaa poliisilaitosten tämän päivän tarpeisiin. Aikanaan organisaatioon luotiin odotuksia, mutta niin poliisin yksiköt kuin täydennyspoliisitkin joutuivat pettymään järjestelmän käyttömahdollisuuksien puuttumiseen".

Täydennyspoliisin koulutusjärjestelmän toimivuus

Myös vastaajien käsitys täydennyspoliisien koulutusjärjestelmän toimivuudesta oli kriittinen. Yhtä poliisilaitosta lukuun ottamatta myöskään poliisilaitokset eivät pitäneet koulutusjärjestelmää toimivanana:

"Koulutus ei toimi eikä koulutuksesta ole enää Pora I:n jälkeen ollut mitään ohjeistusta. Täydennyspoliisi on ollut ilman koulutusta vuoden 2009 alusta lähtien."

"Nykyisestä koulutusjärjestelmästä ei voida edes puhua, sitä ei edes kukaan muista."

"Ei oikein toimi, koska suunnitellut tehtävät eivät ole normaaliolojen tehtäviä eikä niitä siten pysty harjoittelemaan."

"Koulutusjärjestelmä ei toimi. Koulutusta täydennyspoliisille järjestettiin alkuvuosina mutta se on hiipunut alueellamme. Koulutusta ei ole järjestetty enää viime vuosina. Koulutusta ei ole tarkoituksenmukaista järjestää, koska täydennyspoliisien käytölle ei ole nykysäännösten valossa näkyvissä olevia mahdollisuuksia."

Yksi vastanneista poliisilaitoksista piti täydennyspoliisien koulutusjärjestelmää kuitenkin toimivana:

"Koulutusjärjestelmä toteutuu nykyisin järkevästi siinä suhteessa, mihin toiminnalliset ja taloudelliset resurssit antavat myöten ottaen huomioon sen, mihin täydennyspoliisien käyttö on mahdollista."

Täydennyspoliisin käyttö poikkeusoloissa

Kaikki vastaajat katsoivat, että täydennyspoliisin hoidettavaksi voitaisiin antaa erilaisia tehtäviä valmiuslaissa tai puolustustilalaissa tarkoitetuissa poikkeusoloissa. Yleisimmin vastauksissa ehdotettiin täydennyspoliisille poikkeusoloissa erilaisia vartiointi-, suojaus- ja kulunvalvontatehtäviä. Muita poikkeusoloissa täydennyspoliisille ehdotettuja tehtäviä olivat toiminta kodinturvajoukkona, liikenteen ohjaus, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvät tukitehtävät, tehostettu aluepartiointi esimerkiksi sähkökatkoksiin liittyvillä häiriötilannealueilla, kuntiin järjestettävien veden, elintarvikkeiden ja polttonesteen jakelupisteiden järjestyksen turvaaminen, evakuoitustehtävien turvaaminen ja evakuoitujen alueiden valvonta, henkilö- ja

ajoneuvotarkastukset, polttoainekuponkien jakelu, liikenteen ohjaus, alueiden eristäminen, kuljetus- ja saattotehtävät sekä rikosilmoitusten vastaanotto.

Eräissä vastauksissa tuotiin myös ilmi, ettei tehtäviä voida arvioida irrallisina ottamatta huomioon eräitä seikkoja. Tällaisia seikkoja ovat esimerkiksi täydennyspoliisien koulutus sekä poliisin ohjausvastuu:

"Koulutustaso kuitenkin määrittää viime kädessä täydennyspoliisille poikkeusoloissa hoidettavaksi annettavat tehtävät ja niiden tason."

"Näissäkin tehtävissä on huomioitava, että toimivaltaisen poliisimiehen on oltava tavoitettavissa ja riittävän lähellä valvomassa ja tukemassa täydennyspoliisin toimintaa".

Täydennyspoliisin käyttö normaaliolojen häiriötilanteissa

Vaikka kaikki vastaajat pitivät perusteltuna erilaisten tehtävien antamista täydennyspoliisin suoritettavaksi poikkeusoloissa, vastausten hajonta oli huomattavasti suurempi sen suhteen, tulisiko täydennyspoliisijärjestelmää käyttää myös normaaliolojen häiriötilanteissa. Suuri osa vastaajista kuitenkin katsoi, että myös normaaliolojen häiriötilanteissa täydennyspoliiseille olisi tehtäviä. Tällaisia tehtäviä olisivat vastausten mukaan esimerkiksi onnettomuuspaikan vartiointi, liikenteen ohjaus, avustaminen evakuoinnissa, logistiikka-, huolto- ja viestintätehtävät, aluepartiointi häiriötilannealueilla, jakelupisteiden järjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen vastaanottokeskuksissa, sammutus- ja raivaustehtävät sekä neuvonta- ja opastustehtävät.

Useissa vastauksissa korostettiin normaaliolojen häiriötilanteissa tapahtuvan käyttömahdollisuuden merkitystä koko täydennyspoliisijärjestelmälle:

"...ehdottoman tärkeää, että järjestelmään sitoutuvilla on toimintaa myös normaaliaikana. Ilman normaaliajan valmius- ja turvallisuustoimintaa ja roolia ei sitoutumista ja motivaatiota ja siten todellista valmiutta ole mahdollista luoda."

"Mikäli järjestelmää halutaan ylläpitää ja hyödyntää nykyistä enemmän, tulisi sen käyttöä lisätä normaaliolojen häiriötilanteissa."

"Jotta täydennyspoliisijärjestelmä voisi pysyä käyttökelpoisena ja toimivana, järjestelmää olisi voitava käyttää muulloinkin kuin poikkeusoloissa."

Eräissä vastauksissa katsottiin, että järjestelmälle ei ole käyttömahdollisuuksia normaaliolojen häiriötilanteissa:

"Ei sovellu länsimaiseen järjestelmään, jossa julkinen valta on sidottu tiukasti voimassa olevaan lainsäädäntöön ja siihen, että sitä ylläpidetään yksinomaan viranomaistoimintana."

"Lähtökohtana tulisi olla se, että poliisilla on itsellään riittävät resurssit tehtäviensä hoitamiseen. Täydennyspoliisien kannalta tehtävämäärittely

on hankalaa, sillä he eivät voi käyttää julkista valtaa, koska he eivät ole viranomaisia."

"Lähtökohtaisesti poliisin tulisi normaalioloissa kyetä suoriutumaan tehtävistään oman henkilöstönsä toimenpitein."

"Normaaliolojen häiriötilanteissa ei ole helposti löydettävissä poliisitehtäviä, joihin heidät saataisiin nopealla aikataululla. Virka-apujärjestelmät korvaavat normaaliaikana tehtävät, joissa tarvitaan paljon henkilöstöä."

"Henkilöiden, jotka eivät toimi kokoaikaisesti viranomaistehtävissä, ei voida olettaa omaksuvan lainvalvontaviranomaisen tehtävien edellyttämiä asiakokonaisuuksia riittävästi. Normaaliolojen häiriötilanteissa on viranomaisten resurssitarpeeseen etsittävä ratkaisua riittävällä pysyvällä resursoinnilla, viranomaisten omien resurssien riittävän joustavalla käytöllä sekä viranomaisten yhteistoiminnalla."

Yhdessä vastauksessa muistutettiin siitä, että kynnys tilanteen määrittelemiseksi poikkeustilanteeksi on huomattavan korkea:

"Kynnys tilanteen määrittämiseksi valmius- tai puolustustilalaissa tarkoitetuksi poikkeusolosuhteeksi voi olla poliittisesti ja yhteiskunnallisesti huomattavan korkea. Joissakin yhteiskunnan toiminnan olennaisissa häiriötilanteissa voi olla tarpeellista aktivoida poliisitoimintaa laajemmin, kuin olemassa olevat virkavoimavarat mahdollistavat. Häiriötilanne ei välttämättä aiheudu maahamme kohdistuvasta ulkoisesta tai sisäisestä uhasta vaan esimerkiksi sääolosuhteiden, tieliikenneyhteyksien tai energiatoimitusten olennaisesta ja pitkäkestoisesta häiriöstä. Tämänkaltaisessa tilanteessa poliisin mahdollisuudet suoriutua normaalin toimintansa ohella yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidosta ja sen lisäksi huolehtia muiden viranomaisten ja kriittisten toimialojen yksityisten toimijoiden turvallisuudesta ja toimintamahdollisuuksista voi osoittautua vaikeaksi."

Täydennyspoliisin käyttö normaalioloissa muulloin kuin häiriötilanteissa

Vastauksissa ilmeni hajontaa myös sen suhteen, tulisiko täydennyspoliisijärjestelmää voida käyttää myös muissa normaalioloissa kuin normaaliolojen häiriötilanteissa. Ne vastaajat, jotka puolsivat täydennyspoliisien normaalioloissa tapahtuvaa käyttöä, esittivät täydennyspoliiseille suunnilleen vastaavia tehtäviä kuin normaaliolojen häiriötilanteissa. Nimettyjä tehtäviä olivat esimerkiksi liikenteen ohjaus, henkilöetsintä, turvallisuusviestintä kouluissa, avustaminen evakuoinnissa, mopopoikien paimentaminen, kyläbaarin rauhoittelu, kohteiden suojaustehtävät yleisötilaisuuksien ja tapahtumien yhteydessä, kiinteistöjen omavartiointi ja turvatarkastustehtävät poliisin tiloissa.

Osassa vastauksista täydennyspoliisin käyttöön muissa normaalioloissa kuin normaaliolojen häiriötilanteissa suhtauduttiin kielteisesti:

"Ei tulisi, sillä normaalioloissa yhteiskunnan tulee panostaa siihen, että poliisitehtäviä hoitavat koulutuksen saaneet ammattilaiset omalla virkavastuullaan. Täydennyspoliisi mielletään kuitenkin osaksi poliisiorganisaatiota ja kaikki virheet menisivät poliisin piikkiin ja jonkun toiminnan johdossa olleen poliisivirkamiehen vastuulle."

"Pääsääntöisesti täydennyspoliiseja ei tulisi käyttää muutoin normaalioloissa."

"Ei löydy sopivia tehtäviä nykyisten säädösten vallitessa."

"Täydennyspoliisien toiminta edellyttää riittävien toimivaltuuksien myöntämistä ja tällainen normaaliolojen lisäpoliisijärjestelmä ei todennäköisesti ole mahdollinen. Normaaliolosuhteissa käyttökelpoisin toimintamalli on edelleen se, että koulutettu ja virkavastuulla toimiva poliisi huolehtii tehtävistä."

Eräät vastaajat muistuttivat järjestelmän käyttömahdollisuuden tärkeydestä myös normaaliolojen aikana koko järjestelmän käytettävyyden ehtona:

"Valmiuden ja motivaation kannalta on tärkeä asia. On vaikea määritellä tehtäviä."

"Mikäli järjestelmää halutaan ylläpitää ja hyödyntää nykyistä enemmän, tulisi sen käyttöä lisätä myös tavanomaisissa normaalioloissa ilman häiriötilannetta."

Täydennyspoliisin koulutusjärjestelmän kehittäminen

Täydennyspoliisien koulutusjärjestelmän kehittämiseksi vastaajat esittivät useita erilaisia malleja. Eniten erilaisia ratkaisuvaihtoehtoja esittivät poliisilaitokset. Useissa vastauksissa muistutettiin koulutusjärjestelmän riippuvan luonnollisesti siitä, mitä tehtäviä täydennyspoliiseille annettaisiin. Peruskoulutuksen antajaksi esitettiin mm. Poliisiammattikorkeakoulua. Useissa vastauksissa esitetyn mukaan täydennyspoliisin peruskoulutus tulisi antaa Poliisiammattikorkeakoulun tehtäväksi, jolloin poliisilaitosten tehtäväksi jäisi täydentävän ja tehtäviin tarkemmin perehdyttävän koulutuksen antaminen. Eräissä vastauksissa esitettiin myös erillisen kouluttajakoulutuksen järjestämistä Poliisiammattikorkeakoulun toimesta:

"...Yksi mahdollisuus olisi kouluttaa kouluttajajoukko keskitetysti esim. Poliisiammattikorkeakoululla kaikkiin 11 poliisilaitokseen. He kouluttaisivat/organisaisivat sen jälkeen täydennyspoliisien koulutuksen toimialueillaan."

"Täydennyspoliisien valtakunnallinen kouluttajakoulutus on mahdollista toteuttaa Poliisiammattikorkeakoulussa, kunhan täydennyspoliisitoiminnan tavoitteet, tehtävät ja toimintamallit saadaan riittävästi linjattua."

Täydennyspoliisin palvelussuhteen muoto ja kesto

Vastaajilta tiedusteltiin myös heidän käsitystään täydennyspoliisin palvelussuhteen soveliaimmasta muodosta ja kehosta samoin kuin siitä, mitä etuisuuksia järjestelmään osallistuville olisi maksettava tai suoritettava. Vastausten osalta esiintyi huomattavaa hajontaa. Useat vastaajat kuitenkin esittivät täydennyspoliisien palkkaamista työ- tai virkasuhteeseen ainakin poikkeusoloissa:

"Täydennyspoliisin määräaikainen toimi ja kesto tilanteen mukaan. Korvauksena ruoka, majoitus, nuoremman konstaapelin tuntipalkka - 20 %."

"...Poikkeusoloja varten täytyisi sopimukseen liittää edellytys työsopimuksen tekemisestä, mikäli täydennyspoliisi käsketään palvelukseen..."

"Koska täydennyspoliisilla tulee olla tehtävissään virkavastuu, olisi määräaikainen virkasuhde tarkoituksenmukaisin ja selkein..."

"Normaaliaikaan ei ole perusteltua rakentaa järjestelmää vaan järjestelmän rakentaminen palvelussuhteen ehtoiheen pitää tapahtua poikkeusoloihin."

"...Palvelussuhde voisi olla samankaltainen kuin sotilaallisessa kriisinhallintapalveluksessa (muu julkisoikeudellinen palvelussuhde valtioon)."

Toisaalta esillä oli myös malli, jossa palvelussuhde olisi sidoksissa poikkeusoloihin ja järjestelmä rakentuisi muutoin sopimuspohjalle:

"Palvelussuhde koskisi vain poikkeusoloja, muuten sopimuspohjalle. Koulutuksesta maksetaan päivärahat. Muuten järjestelmä on kallis. Osalle voisi ajatella koulutusajalta maksettavaa kulukorvausta."

Eräissä vastauksissa esitettiin vastaavaa mallia kuin puolustusvoimissa on reserviläisten suhteen käytössä:

"Sopimuksen tehtyään ja VAP:n saatuaan olisi käytettävissä toistaiseksi. Palkkioperusteet määräytyisivät rinnastaen maakuntajoukkojen henkilöstön tai sopimuspalokuntalaisten käyttöön."

"Määräaikainen sopimus siitä, että henkilö sitoutuu tarvittaessa saapumaan palvelukseen. Kesto esim. viisi vuotta, jonka jälkeen kelpoisuus tarkistettaisiin. Palveluspuku valtion varoin, muutoin vain valtion VES:n mukainen päiväraha ja kulukorvaus selkeiden kulujen korvaamiseksi."

Täydennyspoliisien rekrytointi

Vastaajat saivat esittää arvionsa myös siitä mihin kohderyhmiin täydennyspoliisien rekrytointi olisi kohdistettava. Mahdollisina kohderyhminä vastauksissa mainittiin sotilaspoliisikoulutuksen saaneet reserviläiset, johtamiskoulutuksen saaneet varusmiehet, järjestyksenvälvojat, aktiiviset reserviläiset, maahanmuuttajat,

poliisikoulutuksen saaneet henkilöt, kaikki eläköityvät poliisit, kaikki tehtävistä kiinnostuneet, siviilipalveluksen suorittaneet, eläkkeelle siirtyneet sotilaat ja rajavartiomiehet, erävalvontatehtäviin aktiivimetsästäjät ja luontopalveluiden ammattilaiset ja tietoturvallisuustehtäviin tietoturvallisuusalan ammattilaiset.

Vastauksissa nousi esille myös potentiaalisen rekrytointipohjan laajeneminen:

"...Puolustusvoimien reservistä vapautuu tulevaisuudessa suuri määrä eritasoisesti koulutettua vapaaehtoishalukasta ja maanpuolustushenkistä henkilöstöä, joita ei ole sidottu poikkeusolojen tehtävään, mutta jotka ovat organisoituneet lähes koko maan kattavasti. Heitä voisi kuvitella voitavan helposti kouluttaa turvallisuustehtäviin, jota koulutusta reserviläisjärjestöissä ja vapaaehtoisessa maanpuolustuskoulutuksessa on jo osittain annettu ja joka luontevasti tukee jatkokoulutusta esim. täydennyspoliisiksi."

4 TYÖRYHMÄN JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET

Täydennyspoliisijärjestelmän jatkaminen

Työryhmän saaman selvityksen mukaan voitaneen pitää ilmeisenä, että vaikka täydennyspoliisijärjestelmä on olemassa, se on tosiasiasa varsin näivettyneessä tilassa. Osaltaan tämän voi arvioida johtuvan siitä, että jo täydennyspoliisihenkilöstöstä annetussa, sittemmin kumoutuneessa valtioneuvoston asetuksessa täydennyspoliisin mahdollinen käyttö rajoitettiin valmius- tai puolustustilalaissa tarkoitettuihin poikkeusoloihin. Toisaalta ei ole myöskään ollut sellaisia tilanteita, joissa täydennyspoliisijärjestelmää olisi valtion turvallisuuden vuoksi tarvittu mutta joissa sitä ei olisi voitu mainittuun asetukseen otettujen rajausten vuoksi käyttää.

Työryhmä esittää käsityksensä, että täydennyspoliisijärjestelmä olisi sinänsä syytä säilyttää. Poliisi tarvitsee oman reservinsä, jota ei voida yhtäkkiä synnyttää, jos siihen ei ole etukäteen varauduttu. Järjestelmään olisi kuitenkin tehtävä muutoksia, joilla pyrittäisiin varmistamaan se, ettei järjestelmän tosiasiallinen valmius jäisi paikallistason aktiivisuuden varaan. Työryhmän saama selvitys korostaa sitä, että täydennyspoliisijärjestelmän olisi oltava olemassa ainakin mahdollista poikkeusolojen tarvetta varten. Kun toisaalta yhtenä järjestelmän näivettymisen syynä on pidetty sitä, että täydennyspoliisihenkilöstölle ei ole käyttöä normaalioloissa, työryhmä katsoo, että järjestelmän käyttämisestä tietyissä tehtävissä myös normaalioloissa olisi avoimesti pohdittava.

Ne perusteet, joilla järjestelmä on vuoden 1995 poliisilain myötä otettu käyttöön, ovat edelleen tukemassa täydennyspoliisijärjestelmän säilyttämistä. Toisaalta yhteiskunnallisessa kehityksessä on tämän jälkeen tapahtunut muutoksia, jotka antavat lisäperusteita järjestelmän säilyttämiselle. Tällaisiin muutoksiin kuuluu mm. se, että poliisikoulutusta koskevan sääntelyn muuttamisen jälkeen poliisiopiskelijoista aiemmin muodostunut poliisireservi ei enää ole käytettävissä. Lisäksi puolustusvoimien varuskuntien lakkauttaminen on osaltaan merkinnyt myös sitä, että puolustusvoimien antaman virka-avun paikallinen kohdentaminen olisi tietyissä tilanteissa aiempaa vaikeampaa.

Täydennyspoliisijärjestelmän tarvetta harkittaessa on otettava huomioon myös yksityisten turvallisuuspalvelujen osittain muuttunut rooli. Yksityisten turvallisuusalan yritysten toiminnalla on monissa tapauksissa merkittävä poliisin toimintaa tukeva rooli. Esimerkiksi järjestyslain perusteella liikenneasemille, joukkoliikenteen kulkuneuvoihin, kauppakeskuksiin ja eräille muille alueille asetettujen järjestyksenvalvojen lakisääteisenä tehtävänä on järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen toimialueellaan poliisin apuna. Merkittävä osa yksityisten turvallisuuspalvelujen henkilöstöstä on kuitenkin ns. VAP-henkilövarausmenettelyn ulkopuolella, mikä merkitsee sitä, että osa alan työntekijöistä sijoitettaisiin kriisiaikana sodan ajan tehtäviinsä puolustusvoimien palvelukseen. Kuitenkin tarve yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen olisi edelleen edellä mainituilla alueilla olemassa. Täydennyspoliisihenkilöstön avulla voitaisiin paikata muutoin tämän vuoksi syntyvää turvallisuusvajetta. Tarve täydentää

poliisihenkilöstöä voi siten ilmetä poikkeusoloissa tai niitä lähenevissä oloissa myös tietyissä tehtävissä toimivan siviilihenkilöstön puuttumisen vuoksi.

Vaikka täydennyspoliisijärjestelmää tarvittaisiin ennen kaikkea poikkeusoloissa tai valtioneuvoston päätöksellä myös muulloin valtion turvallisuuden sitä edellyttäessä, järjestelmää olisi työryhmän käsityksen mukaan syytä hyödyntää myös normaalioloissa. Tällä parannettaisiin paitsi täydennyspoliisihenkilöstön valmiutta suoriutua poikkeusolojen tehtävistä myös henkilöstöön kuuluvien motivaatiota. Yhtenä merkittävimmistä motivaatiota alentaneista tekijöistä on saadun selvityksen perusteella ollut se, ettei järjestelmälle ole ollut normaalioloissa käyttöä. Järjestelmän mahdollisen normaalioloissa tapahtuvan käyttämisen olisikin oltava poikkeus- tai vastaavien olojen tehtäviin valmistavaa. Toisaalta päätöksenteon olisi oltava valtioneuvostotason päätöksentekoa joustavampaa. Lisäksi olisi huomioitava, ettei täydennyspoliisihenkilöstöön kuuluvia normaalioloissa voitaisi jo ekonomisista syistäkään nimittää valtion määräaikaiseen virkasuhteeseen. Täydennyspoliisitoimintaa koskevan sitoumuksen tehneillä ei olisi tähän normaalisti edes mahdollisuutta, koska useimmat heistä toimisivat normaalioloissa muussa työ- tai virkasuhteessa. Siitä, että palvelussuhteen muoto normaalioloissa olisi jokin muu kuin virkasuhde, seuraisi puolestaan, ettei täydennyspoliisihenkilöstölle voitaisi normaalioloissa antaa perustuslaillisista syistä vastaavia toimivaltuuksia kuin poliisihenkilöstölle on annettu. Normaalioloissa täydennyspoliisihenkilöstölle annettavien tehtävien olisi siten paitsi palveltava poikkeusolojen tehtäviin valmistautumista myös oltava luonteeltaan sellaisia, että niiden menestyksellinen hoitaminen ei edellytä poliisin toimivaltuuksia. Tällaisia tehtäviä olisivat työryhmän käsityksen mukaan järjestyksen ylläpitäminen kokoontumislaisissa tarkoitetuissa yleisissä kokouksissa ja yleisötilaisuuksissa sekä tieliikennelaisissa tarkoitetut liikenteen ohjaustehtävät. Täydennyspoliisihenkilöstölle riittäisivät tällöin vastaavat valtuudet kuin järjestyksenvalvojilla tai liikenteen ohjaajilla heitä koskevien säännösten mukaan on.

Jo nykyään täydennyspoliiseja on voitu käyttää heidän koulutukseensa liittyvissä tilaisuuksissa järjestyksenvalvojista annetussa laissa tarkoitettuina järjestyksenvalvojina sekä tieliikennelaisissa tarkoitettuina liikenteen ohjaajina. He eivät kuitenkaan ole tällöin olleet täydennyspoliisin vaan järjestyksenvalvojan tai liikenteen ohjaajan asemassa. Toiminta mainituissa yhteyksissä täydennyspoliisin asemassa lisäisi täydennyspoliisijärjestelmän näkyvyyttä ja olisi omiaan tuomaan näkyvyyttä poliisille myös instituutiona. Samalla toiminnalla palveltaisiin myös poliisin tilannekuvan ylläpitämistä. Uudistus olisi omiaan lisäämään täydennyspoliisitehtävissä toimivien motivaatiota.

Täydennyspoliisin tehtävät

Edellä on jo todettu, että työryhmän käsityksen mukaan täydennyspoliisijärjestelmää olisi voitava hyödyntää paitsi poikkeusoloissa ja valtion turvallisuuden edellyttäessä valtioneuvoston päätöksellä muutoinkin rajatusti poliisilaitoksen päätöksellä normaalioloissa. Jos täydennyspoliisit nimitettäisiin valtioneuvoston päätöksen perusteella poliisimiehen määräaikaiseen virkasuhteeseen, myös heidän tehtävänsä olisivat poliisin tehtäviä. Normaalioloissa täydennyspoliisin tehtävät puolestaan olisivat poliisin tehtäviä rajoitetumpia.

Työryhmä katsoo, että silloinkin, kun täydennyspoliisihenkilöstöön kuuluva nimitettäisiin valtioneuvoston päätöksen perusteella poliisimiehen määräaikaiseen virkasuhteeseen, hänen tehtäviään olisi syytä rajoittaa. Tehtävien rajoitus olisi syytä kirjata lakiin ja rajoituksen olisi vastattava kumoutuneessa täydennyspoliisiasetuksessa olleita tehtävien rajoituksia. Täydennyspoliisilla olisi siten sellaisia tehtäviä, joita hän voisi suorittaa itsenäisesti ja toisaalta sellaisia tehtäviä, joita hän voisi suorittaa ainoastaan yhdessä poliisimiehen kanssa.

Työryhmän käsityksen mukaan täydennyspoliisin tehtävien poikkeusoloissa olisi edelleen määrädyttävä pääosin vastaavalla tavalla kuin edellä mainitun asetuksen 7 §:ssä oli säädetty. Täydennyspoliisin itsenäisesti suoritettavat tehtävät olisivat yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen, liikenteen ohjaukseen, eristettyjen ja muiden alueiden vartiointiin, kiinniotettujen ja muiden vapautensa menettäneiden kuljetuksiin ja vartiointiin sekä viranomaisten päätösten tiedoksiantoihin liittyviä tehtäviä. Lisäksi poliisin olisi yksittäistapauksessa voitava erityisestä syystä määrätä myös muita toimialaansa kuuluvia tehtäviä täydennyspoliisin suoritettaviksi. Siten täydennyspoliisihenkilöstöön kuuluvalla voitaisiin erityisesti poikkeusoloissa määrätä poliisimiehen toimesta yksittäistapauksessa itsenäisesti suoritettavaksi muitakin kuin edellä mainittuja tehtäviä.

Kumoutuneessa täydennyspoliisiasetuksessa säädettyin tavoin olisi työryhmän käsityksen mukaan myös perusteltua säätää erikseen siitä, että täydennyspoliisi voisi yhdessä poliisimiehen kanssa suorittaa tämän välittömässä ohjauksessa kaikkia poliisin toimialaan kuuluvia tehtäviä. Kumoutuneessa asetuksessa olleen, esi- ja poliisitutkintatoimia koskeneen rajoituksen tarpeellisuutta olisi puolestaan erikseen harkittava.

Täydennyspoliisien tehtävien normaalioloissa olisi vastattava niitä käyttötarkoituksia, joihin täydennyspoliisi voitaisiin asettaa. Siten täydennyspoliisin tehtävänä kokoontumislaisissa tarkoitetuissa yleisissä kokouksissa ja yleisötilaisuuksissa olisi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen. Tehtävä vastaisi pääpiirteittäin yksityiselle järjestyksenvalvojalle säädettyä tehtävää. Liikenteen ohjauksessa täydennyspoliisin tehtäviä voisivat puolestaan olla ne tehtävät, joita tieliikennelaisissa on liikenteen ohjaajalle säädetty.

Työryhmä on erikseen arvioinut sitä, tulisiko täydennyspoliisille esittää säädettäväksi kadonneiden henkilöiden etsintään tai muihin vastaaviin paljon pelastushenkilöstöä edellyttäviin tilanteisiin liittyviä tehtäviä. Työryhmän käsityksen mukaan täydennyspoliisijärjestelmällä ei tällaisiin tehtäviin kuitenkaan voitaisi tuoda sellaista lisäarvoa, jota ei voitaisi kanavoida esimerkiksi Vapaaehtoisen pelastuspalvelun kautta. Täydennyspoliisin käyttö normaalioloissa esimerkiksi poliisin toimipaikkojen tai säilytystilojen vartiointiin liittyvissä tehtävissä ei ole erikseen ollut työryhmän arvioinnin kohteena. Mahdollista kuitenkin on, että tälle arvioinnille on tulevaisuudessa tarvetta.

Täydennyspoliisien toimivaltuudet

Täydennyspoliisien toimivaltuuksien olisi määrädyttävä heidän tehtäviensä perusteella. Toisaalta silloin kun täydennyspoliisit toimisivat muutoin kuin virkasuhteessa, heille ehdotettavia toimivaltuuksia olisi arvioitava myös perustuslain

124 §:n julkisen hallintotehtävän yksityiselle antamista koskevan sääntelyn näkökulmasta. Täydennyspoliisihenkilöstöön kuuluvia olisi tällöin pidettävä mainitun säännöksen tarkoittamassa mielessä yksityisinä. Heille annettavat toimivaltuudet eivät voisi erityisen merkittävästi poiketa siinä tapauksessa ns. jokamiehelle kuuluvista toimintaoikeuksista.

Työryhmän käsityksen mukaan täydennyspoliisiin olisi voitava toimia poliisimiehen valtuuksilla silloin, jos heidät nimitettäisiin poliisimiehen määräaikaiseen virkasuhteeseen. Tämä voisi tulla kyseeseen, jos valtioneuvosto poikkeusolojen vuoksi tai valtion turvallisuuden sitä muutoin edellyttäessä niin päättäisi. Edellä on esitetty, että täydennyspoliisien poliisitehtäviä olisi laissa rajoitettu. Luonnollisesti täydennyspoliisihenkilöstöön kuuluvat voisivat käyttää poliisivaltuuksiaan vain niissä tehtävissä, joissa heitä lain mukaan voitaisiin käyttää.

Täydennyspoliisihenkilöstön olemassa olevia valtuuksia, jotka käsittävät oikeuden käyttää voimakeinoja poliisilain 2 luvun 27 §:n 3 momentissa säädetyn mukaisesti, on pidettävä riittämättöminä. Voimakeinojen käyttöoikeus mainitussa säännöksessä säädetyn edellytyksin ilman poliisimiehelle muutoin kuuluvia valtuuksia johtaisi siihen, että täydennyspoliisi voisi käytännössä toimia ja käyttää valtuuksiaan vain poliisimiehen välittömässä ohjauksessa.

Täydennyspoliisien toimivaltuudet normaalioloissa määräytyisivät järjestelmän esitetyn käyttötarkoituksen mukaisesti. Kun täydennyspoliisin tehtävänä yleisötilaisuudessa tai yleisessä kokouksessa olisi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen ja kun täydennyspoliisi ei toisaalta tällöin toimisi virkasuhteessa, täydennyspoliisin toimivaltuuksien olisi tällöin vastattava mainittuihin tilaisuuksiin asetettavien järjestyksenvalvojen toimivaltuuksia. Kyse olisi siis sellaisista toimivaltuuksista, jonka kaltaisia valtuuksia on eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä katsottu voitavan antaa yksityisille. Vastaavalla tavalla täydennyspoliisien toimivaltuuksien olisi liikenteenohjaustehtävissä vastattava niitä toimivaltuuksia, joita liikenteen ohjaajalla tieliikennelain mukaan on tehtävässään. Myös normaalioloissa täydennyspoliisi voisi kenen tahansa poliisin apuna olevan sivullisen tavoin käyttää voimakeinoja poliisilain 2 luvun 27 §:n 3 momentin mukaisesti säännöksen edellytysten täytyessä.

Täydennyspoliisien rekrytointi

Työryhmä esittää eri kanavien hyödyntämistä täydennyspoliisihenkilöstön rekrytoinnissa. Työryhmän saaman käsityksen mukaan motivoituneen ja aktiivisen henkilöstön rekrytoiminen täydennyspoliisijärjestelmään ei sinänsä olisi ongelma. Tärkeintä olisi se, että rekrytoidulle henkilöstölle olisi mielekkäitä käyttömahdollisuuksia jo normaalioloissa. Jos käyttö- ja kouluttautumismahdollisuuksia ei ole tai niitä on vain vähän, täydennyspoliisihenkilöstöön kuuluvien motivaatio laskee väistämättä.

Täydennyspoliisien rekrytoinnissa olisi huomioitava ensinnäkin jo tällä hetkellä järjestelmään sitoutuneet miehet ja naiset. Maassamme on edelleen n. 2000 poliisilaitosten kanssa sopimuksen tehnyttä täydennyspoliisijärjestelmään kuuluvaa henkilöä. On oletettavaa, ettei tämän henkilöstön tilannetta ja sitoutumishalukkuutta ole kaikin osin päivitetty. Tällainen päivitystyö olisikin tehtävä siinä tapauksessa, että täydennyspoliisijärjestelmää päätettäisiin edelleen jatkaa. Perustelluimpana

vaihtoehtona voitaisiin pitää sitä, että järjestelmään jo rekrytoidut voisivat hakeutua uudelleen täydennyspoliisitehtäviin. Passiiviset tai vähemmän motivoituneet henkilöt jäisivät näin tulevan järjestelmän ulkopuolelle.

Täydennyspoliisien rekrytoinnin olisi kohdistuttava myös aktiivisiin reserviläisiin. Puolustusvoimat on vähentämässä sodan ajan reservin määrää siten, että puolustusvoimien vahvuus sodan aikana olisi n. 230 000 henkilöä. Ilman sodan ajan sijoitusta olisi siten jäämässä useita kymmeniä tuhansia reserviläisiä. Näiden reserviläisten joukossa on varovaisestikin arvioiden useita tuhansia täydennyspoliisiksi soveltuvia henkilöitä, joilla olisi motivaatiota ja kykyä jatkaa vapaaehtoisuuteen perustuvassa valtiota hyödyttävässä tehtävässä.

Erityishuomio reserviläisiin kohdistuvassa rekrytoinnissa olisi kohdistettava niihin, pääosin 35 vuotta täyttäneisiin sotilaspoliisikoulutuksen saaneisiin henkilöihin, joilla ei olisi enää sodan ajan sijoitusta puolustusvoimissa. Näiden reserviläisten puolustusvoimissa saama koulutus tukisi suoraan täydennyspoliisin koulutusta ja täydennyspoliisitehtävässä menestymistä. Mahdollisuuden rekrytoitua täydennyspoliisitehtäviin olisi kuitenkin oltava olemassa myös muille motivoituneille reserviläisille.

Paras ammattitaito ja parhaimmat valmiudet täydennyspoliisitehtäviin olisi poliisikoulutetuilla, poliisitehtävissä toimineilla henkilöillä. Rekrytoinnissa olisi siten kiinnitettävä huomiota myös poliisitehtävistä eläkkeelle jääneisiin henkilöihin samoin kuin poliisikoulutettuihin mutta muissa tehtävissä toimiviin henkilöihin. Poliisikoulutetut henkilöt soveltuisivat täydennyspoliisijärjestelmässä ennen kaikkea ryhmänjohto- ja koulutustehtäviin.

Täydennyspoliisijärjestelmälle olisi eduksi, että täydennyspoliisin tehtäviin hakeutuisi sekä miehiä että naisia. Tämän vuoksi on aiheellista erikseen korostaa, ettei asevelvollisuuden suorittaminen saisi olla edellytyksenä täydennyspoliisiin rekrytoitumiselle.

Täydennyspoliisien koulutus

Työryhmän saaman selvityksen mukaan täydennyspoliisien koulutusjärjestelmä ei ole ollut onnistunut. Aktiivisuus koulutuksen järjestämisessä on vaihdellut. Ilmeistä on, että täydennyspoliisisitoumuksen tehneissä olisi ollut huomattavasti enemmän aktiivisuutta ja halua koulutukseen kuin koulutusta on ollut tarjolla. Koulutuksen tarjonta on lisäksi vaihdellut siten, että osa koulutuksesta on ollut poliisilaitosten itsensä järjestämää kun taas osa on toteutettu Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen toimesta niin sanottuina VEH-harjoituksina. Koulutuksen toteuttaminen VEH-harjoituksina on käytännössä perustunut paikallisiin yhteistoimintasopimuksiin puolustusvoimien suostumuksella.

Jotta täydennyspoliisijärjestelmästä olisi hyötyä, koulutusjärjestelmän olisi oltava toimiva. Täydennyspoliisihenkilöstöön kuuluvilla olisi työryhmän käsityksen mukaan oltava yhtenäinen peruskoulutus. Lisäksi olisi järjestettävä vuosittaista täydennyskoulutusta tietojen ja taitojen ylläpitämiseksi. Täydennyskoulutukseen osallistuminen tai kokoontumislaissa tarkoitetuissa tilaisuuksissa tai liikenteenohjaustehtävissä tapahtuva vuosittainen täydennyspoliisipalvelus olisi

asetettava ehdoksi sille, että palvelussuhde täydennyspoliisina voisi jatkua. Koulutukseen tai käytännön harjoitteluun osallistumattomuus johtaisi siten henkilön poistamiseen täydennyspoliisireservistä. Järjestelmässä olisi näin mukana vain aktiivisia henkilöitä. Poliisilaitosten asiana olisi vuosittain tarkistaa täydennyspoliisihenkilöstöön kuuluvan koulutus- tai harjoittelutehtävän täyttyminen. Jos täydennyspoliisien määrä vastaisi suunnilleen nykyistä määrää, yhden poliisilaitoksen vastuulle jäisi alle 200 täydennyspoliisia koskevien koulutus- ja harjoittelutietojen ylläpito ja seuranta.

On käynyt ilmi, että poliisilaitosten tosiasiallinen mahdollisuus järjestää itsenäisesti täydennyspoliisien peruskoulutusta on paitsi vaihdellut myös ollut tosiasiasa vähäinen. Tämän vuoksi olisikin syytä harkita järjestelmää, jossa täydennyspoliisien peruskoulutuksesta vastaisivat käytännössä erillisen kouluttajakoulutuksen saaneet henkilöt. Kouluttajia olisi rekrytoitava ennen kaikkea poliisikoulutuksen saaneista henkilöistä. Kouluttajakoulutuksen järjestäisi puolestaan Poliisiammattikorkeakoulu. Näin varmistettaisiin täydennyspoliisien yhtenäinen peruskoulutus.

Täydennyspoliisien peruskoulutuksen pituudeksi työryhmä esittää 160 tuntia. Peruskoulutuksesta vapautettaisiin ne henkilöt, jotka olisivat suorittaneet poliisin peruskoulutuksen. Myös sotilaspoliisikoulutuksen saaneiden henkilöiden kohdalla voitaisiin joustaa siten, että heidän olisi suoritettava vain osa täydennyspoliisin peruskoulutuksesta. Ehdotettu 160 tunnin peruskoulutus kestäisi käytännössä neljä viikkoa. Koulutus ei luonnollisesti olisi pituudeltaan vertailukelpoinen poliisin varsinaisen ammattikoulutuksen kanssa, koska tehtävät ja käyttötarkoitukset eivät olisi yhteismitallisia. Vertailun vuoksi on syytä myös muistaa, että esimerkiksi poliisin palveluksessa olevilla poliisin säilytystilojen virkasuhteisilla vartijoilla ei ole lakisääteisiä koulutusvaatimuksia. Lisäksi rikosseuraamuslaitoksen vartijana voi kahden vuoden ajan toimia rikosseuraamuslaitoksesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa säädetyillä perusteilla henkilö, joka ei ole saanut vankeinhoitoalan koulutusta.

Täydennyspoliisille ehdotetaan normaaliolojen tehtävänä toimintaa kokoontumislaissa tarkoitetuissa tilaisuuksissa sekä tieliikennelaissa tarkoitetuissa liikenteenohjaustehtävissä. Kun täydennyspoliisin toimivaltuudet kokoontumislaissa tarkoitetuissa tilaisuuksissa vastaisivat järjestyksenvalvojan toimivaltuuksia, heiltä olisi edellytettävä näissä tehtävissä myös järjestyksenvalvojan koulutusta. Tämä koulutus voitaisiin sisällyttää osaksi täydennyspoliisin peruskoulutusta. Osaksi peruskoulutusta voitaisiin sisällyttää myös liikenteenohjaajan koulutus.

Työryhmä esittää, että täydennyspoliisihenkilöstöön kuuluvalla olisi peruskoulutuksen lisäksi myös vuosittainen lisäkouluttautumisvelvollisuus. Lisäkoulutusta voitaisiin järjestää paitsi poliisilaitosten toimesta myös yhteistyössä Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen kanssa. Osa koulutuksesta voitaisiin siten edelleen toimeenpanna puolustusvoimien VEH-harjoituksina. Tämä edellyttäisi sitä, että asiasta sovittaisiin Poliisihallituksen ja puolustusvoimien välillä. Koulutukseen rinnastettaisiin myös täydennyspoliisihenkilöstöön kuuluvan toiminta järjestyksenpitotehtävissä kokoontumislaissa tarkoitetuissa tilaisuuksissa tai toiminta tieliikennelaissa tarkoitetuissa liikenteenohjaustehtävissä. Vuosittain koulutusta tai sen lisäksi tai sijasta mainittua palvelusta olisi oltava vähintään kolme päivää. Tällä pyritäisiin paitsi siihen,

että täydennyspoliisihenkilöstö olisi tehtäviensä tasalla myös siihen, että sillä olisi tosiasiallisia valmiuksia suoriutua poikkeusolojen tehtäviä vastaavista tehtävistä. Ehdotettu vuosittainen minimikoulutusvelvoite olisi myös omiaan varmistamaan täydennyspoliisihenkilöstöön kuuluvan motivaatiota ja sitoutumista järjestelmään.

Työryhmän käsityksen mukaan täydennyspoliisien lisäkoulutus, samoin kuin koulutusta palveleva toiminta edellä mainituissa järjestyksenpito- tai liikenteenohjaustehtävissä, voitaisiin esittää katsottavaksi ns. korvaaviksi kertausharjoitusvuorokausiksi. VEH-harjoituksina toteutetulla koulutuksella on jo tähän asti ollut mainittu vaikutus. Korvaaviksi kertausharjoitusvuorokausiksi voitaisiin kuitenkin rinnastaa myös muut kuin VEH-harjoituspäivät. Täydennyspoliisitoiminnalla tuetaan kokonaisuutensa puolesta ja ehdotus olisi omiaan parantamaan toimintaan osallistuvien motivaatiota.

Sikäli kuin täydennyspoliiseille annettaisiin voimankäyttövälineitä, näiden välineiden kantamisen edellytyksenä olisi oltava se, että täydennyspoliisi on saanut voimankäyttövälineiden käyttäjäkoulutuksen. Luotiaseen kantaminen voisi tulla harkittavaksi ainoastaan silloin, jos täydennyspoliisi olisi nimitetty valtioneuvoston päätöksellä poliisimiehen määräaikaiseen virkasuhteeseen. Kaikkien voimankäyttövälineiden käyttöä olisi kuitenkin harjoiteltava. Voimankäyttövälineiden käytön perusteet ja välinekohtainen käyttäjäkoulutus voitaisiin sisällyttää täydennyspoliisin peruskoulutukseen. Vuosittainen kertauskoulutus olisi puolestaan sisällytettävä täydennyspoliisihenkilöstöltä edellytettävään lisäkoulutukseen.

Täydennyspoliisijärjestelmän kustannukset

Työryhmän esittämän täydennyspoliisijärjestelmän käyttöönotto aiheuttaisi valtiolle uusia kustannuksia. Kustannuksista vastaisi poliisi. Työryhmä esittää, että täydennyspoliisia olisi voitava käyttää poliisilaitoksen päätöksellä myös normaalioloissa järjestyksenvalvonta- ja liikenteenohjaustehtävissä. Lisäksi työryhmä katsoo, että täydennyspoliisille olisi rakennettava erillinen peruskoulutusjärjestelmä ja että täydennyspoliisit olisi varustettava asianmukaisesti. Vaikka täydennyspoliisin käyttäminen ja koulutus normaalioloissa olisikin sopimusperustaista eikä täydennyspoliiseja nimitettäisi virkasuhteeseen, toiminnasta aiheutuisi mm. päiväraha- ja matkakustannuksia.

Täydennyspoliisin käyttäminen myös normaalioloissa edellyttäisi täydennyspoliisihenkilöstön asianmukaista varustamista. Poliisilla ei ole käytettävissään sellaisia ylimääräisiä varusteita, joita täydennyspoliisihenkilöstölle voitaisiin jakaa. Välttämättömiä varusteita olisivat ainakin haalari, kengät, varustevyö, suojaliivit ja voimankäyttövälineistä kaasusumutin ja patukka. Yhden täydennyspoliisiin kuuluvan varustaminen mainitulla varustuksella maksaisi saadun selvityksen mukaan noin 700 euroa. Jos täydennyspoliisihenkilöstön määrä pidettäisiin edelleen nykyistä vastaavassa noin 2000 henkilössä, täydennyspoliisin varustaminen maksaisi aloitusvaiheen kertainvestointina noin 1,4 miljoonaa euroa. Lisäksi varustamiseen liittyisi varusteiden ylläpidosta ja uusien järjestelmään rekrytoitavien henkilöiden varustamisesta aiheutuvia vuosittaisia kustannuksia noin 280 000 euroa / vuosi.

Työryhmä esittää, että täydennyspoliisihenkilöstö olisi peruskoulutettava. 160 tunnin peruskoulutuksen lisäksi täydennyspoliisihenkilöstön olisi osallistuttava vuosittain joko

koulutukseen tai harjoiteltava toiminnallisesti järjestyksenvalvontaan tai liikenteenohjaukseen liittyvässä tehtävässä. Koulutukseen tai edellä mainittuun toiminnalliseen harjoitteluun liittyviä päiviä olisi oltava vähintään kolme vuodessa, jotta täydennyspoliisihenkilöstöön kuuluvan sitoumus pysyisi voimassa. Koska täydennyspoliisitehtäviin hakeutuminen olisi vapaaehtoista, on oletettavaa, että merkittävä osa täydennyspoliisihenkilöstöstä kouluttautuisi tai harjoittelisi hieman edellä mainittua minimivaatimusta aktiivisemmin. Kouluttautuminen ja harjoittelu perustuisi vapaaehtoisuuteen, mutta henkilöstölle olisi suoritettava päivärahaa ja korvausta matkakustannuksista. Yhden täydennyspoliisin kouluttaminen tai harjoittelu maksaisi tämän mukaisesti noin 50 euroa päivässä. Jos täydennyspoliisihenkilöstön määrä vastaisi nykyistä 2000 henkilön määrää ja jos jokainen henkilöstöön kuuluva kouluttautuisi tai harjoittelisi vuodessa keskimäärin neljä päivää, vuosittaiset koulutus- ja harjoittelukustannukset olisivat tämän mukaisesti noin 400 000 euroa.

Yhden täydennyspoliisin peruskoulutuskustannuksiksi voitaisiin puolestaan arvioida 160 tunnin koulutuksessa olevan noin 1 000 euroa. Nykyistä vastaavan määrän eli 2000 täydennyspoliisin peruskoulutus maksaisi puolestaan noin 2 miljoonaa euroa. Ottaen huomioon, että osa täydennyspoliiseiksi rekrytoitavista olisi todennäköisesti saanut poliisi- tai sotilaspoliisikoulutuksen, näille henkilöille esitettävien koulutusvaatimusten lieventämisen vuoksi peruskoulutuskustannusten määrä jäisi todennäköisesti pienemmäksi, arviolta noin 1,5 miljoonaan euroon. Jos järjestelmään rekrytoitavat henkilöt palvelisivat täydennyspoliisissa kymmenen vuoden ajan, peruskoulutuskustannukset olisivat tällöin noin 150 000 euroa vuodessa. Toisaalta henkilöstön vaihtuvuus olisi myös huomioitava, jolloin peruskoulutuskustannusten vuositaskoksi voitaisiin arvioida 200 000 euroa.

Kokonaisuutena vuosittaiset järjestelmän normaaliaikaisen ylläpidon kustannukset koostuisivat siten vuosittaisista 280 000 euron varustekustannuksista, 200 000 euron peruskoulutuskustannuksista ja 400 000 euron täydennyskoulutus- ja harjoittelukustannuksista. Kustannusten yhteismäärä vuositaskolla olisi siten noin 0,9 miljoonaa euroa. Lisäksi järjestelmän käyttöönoton ensimmäisenä vuonna aiheutuisi varustehankinnoista ja ensimmäisestä peruskoulutuksesta 2,9 milj. euron kertaluonteinen kustannus.

Työryhmän esityksen mukaan täydennyspoliisihenkilöstöön kuuluvat nimitettäisiin määräaikaiseen poliisimiehen virkasuhteeseen siinä tapauksessa, että järjestelmä otettaisiin valtioneuvoston päätöksellä käyttöön. Tämä voisi tapahtua sekä valmius- tai puolustustilalaissa tarkoitetuissa poikkeusoloissa että muutoin valtion turvallisuuden sitä edellyttäessä. Virkasuhteeseen nimittämisestä aiheutuisi ylimääräisiä kuluja. Nykytasolla poliisimiehen viran arvioidut palkkakustannukset henkilösivukuluineen ovat noin 53 - 57 000 euroa vuodessa. Jos täydennyspoliisihenkilöstöön kuuluva nimitettäisiin valtioneuvoston päätöksen perusteella poliisimiehen määräaikaiseen virkasuhteeseen, olisi todennäköistä, että palkkakustannukset henkilösivukuluineen jäisivät hieman edellä mainittua alhaisemmiksi, todennäköisesti kuukausitasolla noin 4 000 - 4 500 euroon. Siten 2 000 täydennyspoliisin nimittäminen kuukauden määräaikaiseen poliisimiehen virkasuhteeseen maksaisi valtiolle palkkakuluina noin 8 - 10 miljoonaa euroa kuukaudessa. Toisaalta kaikkia täydennyspoliisihenkilöstöön kuuluvia ei välttämättä olisi tarpeellista nimittää virkasuhteeseen, vaan tarvittava määrä

voitaisiin arvioida tilanteen mukaisesti. Myös virkasuhteen kesto voisi vaihdella tarpeen mukaan.

Siinä tapauksessa, että täydennyspoliisihenkilöstö nimitettäisiin valtioneuvoston päätöksen perusteella määräaikaiseen virkasuhteeseen, henkilöstölle olisi annettava käyttöön luotiaseet. Luotiaseiden hankkimisessa täydennyspoliisien käyttöön olisi arvioitava niitä vaihtoehtoja, joita puolustusvoimien asekantaan turvautuminen puolustusvoimien myötävaikutuksella voisi mahdollistaa. Jos olemassa olevat resurssit eivät olisi riittävät, aseet olisi hankittava täydennyspoliiseille erikseen.

Täydennyspoliisijärjestelmän käyttöönotto työryhmän esittämällä tavalla edellyttäisi lisämäärärahan osoittamista järjestelmän kustannuksista vastaavalle taholle. Lisämäärärahaa tarvittaisiin järjestelmän käyttöönoton ensimmäisen vuoden varustehankintoihin ja koulutukseen sekä vuotuisiin ylläpito-, koulutus- ja harjoituskustannuksiin. Mikäli täydennyspoliisijärjestelmä otettaisiin käyttöön valtioneuvoston päätöksellä, tulisi samassa yhteydessä osoittaa täydennyspoliisien palkkausmenoihin tarvittavat määrärahat.

Perustuslain 124 § ja täydennyspoliisitoiminta

Perustuslain 124 §:ssä on säädetty niistä edellytyksistä, joiden vallitessa julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle. Tällaisen tehtävän yksityiselle antaminen on mahdollista vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Säännöksen mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Yksityiselle ei siten voi antaa merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä edes siinä tapauksessa, että muut tehtävän yksityiselle antamisen edellytykset täyttyisivät.

Perustuslain 124 §:n säännöksellä on merkitystä myös täydennyspoliisitoiminnan edellytyksiä arvioitaessa. Käytännössä on arvioitava mm. sitä, voidaanko täydennyspoliisitoimintaa pitää jo itsessään merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävänä tehtävänä. Tällöin täydennyspoliisitoimintaa olisi hoidettava viranomaistehtävänä. Jos taas toimintaa ei sellaisenaan tai mahdollisesti siihen liitettävien rajoitusten vuoksi voida pitää tällaisena tehtävänä, joudutaan arvioimaan, mitä toimivaltuuksia täydennyspoliisihenkilöstölle voidaan antaa mainitun sääntelyn näkökulmasta. Jos täydennyspoliisihenkilöstö ei olisi virkasuhteista, myös muiden julkisen hallintotehtävän yksityiselle antamisen edellytysten olisi täyttyvä. Toiminnasta olisi säädettävä lailla, yksityisen täydennyspoliisihenkilöstön varaan rakentuvan järjestelmän olisi oltava tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä toiminnalla saisi vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa täydennyspoliisitoiminnan ja perustuslain 124 §:n suhteeseen lausunnossaan PeVL 67/2010 vp. Lausunto koski hallituksen esitystä HE 22/2014 vp poliisilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Hallituksen esityksessä täydennyspoliisihenkilöstöön kuuluvalla esitettiin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi sellaisia toimivaltuuksia, jotka poliisilain

mukaan kuuluvat poliisimiehelle. Täydennyspoliisihenkilöstön voimakeinojen käyttöoikeus puolestaan olisi määräytynyt vastaavin perustein kuin poliisimiehen pyynnöstä poliisimiestä avustavan sivullisen voimankäyttöoikeus. Ehdotus vastasi vuoden 1995 poliisilain täydennyspoliisihenkilöstöä koskevaa sääntelyä.

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan, ettei ehdotuksessa millään tavoin rajoitettu täydennyspoliisin käytettävissä olevia toimivaltuuksia ja että poliisin toimivaltuudet ovat nykyisin varsin laajat. Lisäksi se muistutti lausunnossaan perustuslain 124 §:n sääntelystä. Tätä taustaa vasten perustuslakivaliokunta katsoi, että hallituksen esitykseen sisältynyt ehdotus täydennyspoliisien toimivaltuuksien sääntelystä oli yleisyydessään selvästi vastoin perustuslain 124 §:ää. Valiokunta pitikin tämän sääntelyn poistamista ehdotuksesta edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Tämän vuoksi täydennyspoliisihenkilöstölle jätettiin vain poliisimiestä avustavan sivullisen voimankäyttöoikeutta vastaava oikeus.

Perustuslakivaliokunta ei ottanut lausunnossaan täydennyspoliisin suhteen kantaa muuhun kuin täydennyspoliisihenkilöstölle esitettyihin toimivaltuuksiin. Tämän vuoksi voitaneen päätellä, ettei täydennyspoliisitoiminnan luonteesta vielä sinänsä seuraa, että toimintaa olisi pidettävä merkittävän julkisen vallan käyttönä. Ratkaisevana tässä suhteessa onkin pidettävä täydennyspoliisihenkilöstölle esitettyjen toimivaltuuksien laatua. Sikäli kuin täydennyspoliisitoiminta ei olisi viranomaistoimintaa, täydennyspoliisihenkilöstölle annettavia toimivaltuuksia olisi siten lähtökohtaisesti joka tapauksessa rajoitettava verrattuna poliisimiehelle poliisilain nojalla annettuihin toimivaltuuksiin. Perustuslakivaliokunta on toisaalta uudessa yksityisiä turvallisuuspalveluita koskevassa lausunnossaan PeVL 22/2014 vp katsonut, että poliisin säilytystiloissa voidaan eräin edellytyksin käyttää yksityisiä vartijoita, joiden toimivaltuudet olisivat samat kuin virkasuhteistenkin vartijoiden. Ratkaisevana tässä suhteessa pidettiin ehdotetun toiminnan tilapäisyyttä ja sitä, että toiminta tapahtui poliisin ohjauksessa ja valvonnassa.

Täydennyspoliisijärjestelmä otettaisiin työryhmän esityksen mukaan käyttöön poikkeusoloissa valtioneuvoston päätöksen jälkeen siten, että täydennyspoliisihenkilöstöön kuuluvat nimitettäisiin poliisimiehen määräaikaiseen virkasuhteeseen. Järjestelmä voitaisiin ottaa käyttöön myös muulloin valtion turvallisuuden edellyttäessä, mutta tällöinkin käyttöönotto edellyttäisi valtioneuvoston päätöstä. Virkasuhteisille täydennyspoliiseille rakentuvaa toimintaa voitaisiin siten pitää varsin poikkeusluonteisena ja tilapäisenä toimintana. Toisaalta ne tehtävät, joita täydennyspoliisihenkilöstölle poikkeusoloissa ja niitä lähestyvissä oloissa annettaisiin, saattaisivat olla joissakin tapauksissa luonteeltaan varsin itsenäisiä poliisitehtäviä ilman poliisimiehen välitöntä valvontaa ja ohjausta. Vaikka tehtävät luonteeltaan olisivatkin tilapäisiä, niiden hoitaminen itsenäisesti täydennyspoliisihenkilöstön toimesta olisi poliisilaissa tarkoitetuilla poliisivaltuuksilla ongelmallista perustuslain 124 §:n näkökulmasta silloin, jos täydennyspoliisihenkilöstöön kuuluvat olisivat yksityisiä.

Sen varmistamiseksi, ettei täydennyspoliisihenkilöstöä koskeva sääntely olisi ristiriidassa perustuslain 124 §:n sääntelyn kanssa, vaihtoehtoja olisi edellä esitetyn valossa kaksi. Täydennyspoliisihenkilöstön toimivaltuuksia olisi joko rajoitettava

verrattuna poliisimiehen toimivaltuuksiin tai vaihtoehtoisesti täydennyspoliisihenkilöstöön kuuluvat olisi nimitettävä valtion virkasuhteeseen silloin, kun järjestelmä otettaisiin käyttöön. Työryhmä esittääkin, että täydennyspoliisin asema ja toimivaltuudet määräytyisivät eri tavalla silloin, kun järjestelmä otettaisiin käyttöön poikkeusoloissa tai niitä lähentyvissä oloissa verrattuna siihen, että järjestelmää käytettäisiin edellä mainittuihin rajattuihin tehtäviin normaalioloissa.

Täydennyspoliisityöryhmän suositukset kaaviona

Toiminto	Ehdotus
Täydennyspoliisijärjestelmän jatkaminen	Säilytetään
Käyttöalue	1) Valmius- ja puolustustilalaissa tarkoitetut poikkeusolot 2) Muut tilanteet, joissa valtion turvallisuus sitä edellyttää 3) Normaalioloissa järjestyksenpito kokoon- tumislaissa tarkoitetuissa tilaisuuksissa sekä tieliikennelaissa tarkoitetut liikenteen ohjaustehtävät
Päätöksentekijä käyttöön otossa	Kohdat 1) ja 2): valtioneuvosto Kohta 3): poliisilaitos
Palvelussuhteen muoto	Päätöksentekijänä valtioneuvosto => poliisimiehen määräaikainen virkasuhde Päätöksentekijänä poliisilaitos => vapaa- ehtoisuuteen perustuva sopimussuhde
Rikosoikeudellinen vastuu ja suoja	Täydennyspoliisitehtävässä rikosoikeudellinen virkavastuu ja RL 16:1- 3:n mukainen rikosoikeudellinen suoja
Peruskoulutus	160 tunnin pakollinen peruskoulutus kaikille täydennyspoliisihenkilöstöön rekrytoitaville (peruskoulutus käsittäisi järjestyksen- valvoja- ja liikenteenohjaajakoulutuksen)
Lisä- ja täydennyskoulutus	3 päivän vuosittainen täydennyskouluttau- tumisvelvollisuus, joka voisi koulutuksen lisäksi olla myös palvelua järjestyksen- valvonta- ja liikenteenohjaustehtävissä
Koulutuksen antaja	Peruskoulutus: poliisilaitos, jonka lukuun koulutusta antaisivat Poliisiammatti- korkeakoulussa koulutetut kouluttajat Lisä- ja täydennyskoulutus: kouluttajakoulutettujen antama koulutus, koulutusyhteistyö Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen kanssa
Toimivaltuudet	Jos päätöksentekijänä valtioneuvosto ja kyseessä virkasuhde => poliisivaltuudet Jos päätöksentekijänä poliisilaitos ja kyseessä muu palvelussuhde => järjestyksenvalvojan tai liikenteen ohjaajan valtuudet
Rekrytointipohja	Olemassa oleva täydennyspoliisihenkilöstö Eläkkeellä olevat poliisimiehet Sotilaspoliisikoulutuksen saaneet reserviläiset Yksityisen turvallisuusalan työntekijät Aktiiviset reserviläiset

5 TYÖRYHMÄN LINJANVEDOT

Täydennyspoliisijärjestelmä on syytä säilyttää

Vaikka täydennyspoliisijärjestelmää ei ole otettu käyttöön, riittävä poliisireservi on turvattava poikkeusoloissa ja normaaliolojen häiriötilanteissa. Vaikka poliisihenkilöstön runko myös poikkeuksellisissa olosuhteissa rakentuu virkasuhteisten poliisikoulutuksen saaneiden poliisimiesten varaan, joustavaa reserviä tarvitaan. Reservin käyttöönottomahdollisuudella voitaisiin mm. varmistaa se, että vakinainen poliisihenkilöstö voitaisiin keskittää poikkeusoloissa vaativiin poliisitehtäviin.

Täydennyspoliisia on voitava käyttää paitsi poikkeusolosuhteissa myös valtioneuvoston päätöksellä muulloin, jos yhteiskunnan turvallisuus sitä edellyttää

Jos valmius- tai puolustustilalain käyttöönoton edellytykset täyttyvät, yhteiskunta on suhteellisen syvässä kriisitilassa. Olosuhteet saattavat olla kuitenkin poikkeukselliset jo ennen tätä. Yksittäisissä poikkeustilanteissa täydennyspoliisi on voitava ottaa käyttöön jo tällöin. Vaikka valtioneuvostotason päätöksentekomenettelyä voidaan joissakin tapauksissa pitää turhan jäykkänä, sillä varmistettaisiin, ettei täydennyspoliisia oteta käyttöön kevein perustein.

Täydennyspoliisia olisi voitava käyttää poliisilaitoksen päätöksellä poliisin ohjauksessa rajatuilla valtuuksilla yleisötilaisuuksissa ja liikenteen ohjaustehtävissä

Täydennyspoliisihenkilöstöön kuuluvaa voidaan jo nyt käyttää koulutukseensa liittyvässä tilaisuudessa kokoontumislaissa tarkoitettuna järjestyksenvalvojana tai tieliikennelaissa tarkoitettuna liikenteen ohjaajana. Täydennyspoliisihenkilöstön motivoimiseksi ja tehokkaan harjoittelun mahdollistamiseksi henkilöstön olisi tällaisissa tehtävissä voitava toimia täydennyspoliisin asemassa ja varustuksessa.

Nykytilanteesta poiketen kyse ei tällöin olisi suoranaisesta täydennyspoliisin koulutuksesta mutta toiminnalla olisi kuitenkin myös koulutuksellista merkitystä. Täydennyspoliisihenkilöstön kelpoisuusvaatimusten ja toimivaltuuksien olisi tällöin määrädyttävä järjestyksenvalvojia ja liikenteen ohjaajia koskevien säännösten mukaisesti. Heillä ei siten olisi näissä tehtävissä poliisille kuuluvia toimivaltuuksia. Kuitenkin heidän rikosoikeudellisen suojansa olisi vastattava poliisimiehen rikosoikeudellista suojaa.

Täydennyspoliisihenkilöstön asettaminen kokoontumislaissa tarkoitettuun tilaisuuteen ei kuitenkaan poistaisi tilaisuuden järjestäjän vastuuta tilaisuuden turvallisuudesta. Kyse ei siten olisi siitä, että poliisi ottaisi aiempaa suuremman vastuun esimerkiksi yleisötilaisuuden järjestyksenpidosta.

Täydennyspoliisin aseman olisi perustuttava sopimukseen, mutta jos järjestelmä otettaisiin valtioneuvoston päätöksellä käyttöön, täydennyspoliisit olisi nimitettävä määräaikaiseen poliisimiehen virkasuhteeseen

Jos täydennyspoliisijärjestelmä otettaisiin valtioneuvoston päätöksellä käyttöön, täydennyspoliisit olisi nimitettävä määräaikaiseen virkasuhteeseen. Viran olisi oltava poliisimiesvirka. Virkasuhteen perusteista olisi säädettävä laissa riittävän täsmällisesti. Kun täydennyspoliisihenkilöstö olisi virkasuhteista, järjestelmää ei olisi tarpeen arvioida perustuslain 124 §:n julkisen hallintotehtävän yksityiselle antamista koskevan sääntelyn valossa.

Niin kauan kuin järjestelmää ei olisi valtioneuvoston päätöksellä otettu käyttöön, täydennyspoliisihenkilöstön asema olisi sopimusperusteinen. Täydennyspoliisikoulutuksessa henkilöiden asema vastaisi siviilihenkilöstön asemaa.

Täydennyspoliisin rekrytoinnissa painopisteen olisi oltava sotilaspoliisikoulutuksen saaneissa ja muissa aktiivisissa reserviläisissä ja eläkkeelle jääneissä poliisimiehissä

Riittävän pätevän ja tehtäviin soveltuvan sekä motivoituneen täydennyspoliisihenkilöstön rekrytoiminen on avainasemassa järjestelmän käytettävyyden kannalta. Rekrytoinnin painopisteen olisi kohdistuttava niihin henkilöihin, joilla on aiempaa koulutusta ja kokemusta yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvistä tehtävistä. Eläkkeellä olevia tai muihin tehtäviin siirtyneitä poliisikoulutuksen saaneita poliisimiehiä olisi syytä hyödyntää. Heitä voitaisiin käyttää paitsi työnjohdollisissa tehtävissä myös kouluttajina.

Myös puolustusvoimissa sotilaspoliisikoulutuksen saaneita reserviläisiä olisi syytä hyödyntää täydennyspoliisihenkilöstön rekrytoinnissa. Painopisteen olisi kohdistuttava niihin yli 35-vuotiaisiin reserviläisiin, joilla ei ole enää sijoitusta puolustusvoimissa. Riittävän laajan rekrytointipohjan ja täydennyspoliisin monipuolisen osaamisen varmistamiseksi rekrytointi voisi kohdistua myös muihin kuin edellä mainittuihin ryhmiin. Yhtenä kohderyhmänä voisivat olla ammattimaiset järjestyksenvalvojat. Rekrytoinnin kohteena voisivat luonnollisesti olla myös naishakijat siinäkin tapauksessa, että nämä eivät olisi suorittaneet asevelvollisuutta.

Täydennyspoliisin henkilöstövahvuus olisi sidottava varsinaisen poliisin henkilöstövahvuuteen

Täydennyspoliisiin kuuluvien henkilöstömäärä olisi sidottava vakinaisen poliisin henkilöstömäärään. Täydennyspoliiseja voisi olla enintään puolet vakituisten poliisimiesten määrästä. Poliisin henkilöstömäärä voitaisiin täydennyspoliisin käyttöönoton myötä laajentaa enintään 1,5-kertaiseksi. Näin järjestelmään saataisiin ennakoitavuutta.

Täydennyspoliisihenkilöstöön kuuluville olisi määrättävä säännöllinen kouluttautumisvelvoite

Työryhmän saaman selvityksen mukaan täydennyspoliisikoulutuksen sisällössä ja säännöllisyydessä on ollut huomattavaa vaihtelua. Kuitenkin vain riittävän koulutetulla täydennyspoliisireservillä on poikkeustilanteessa käyttöä.

Täydennyspoliisille olisi asetuksella säädettävä vuosittainen minimikouluttautumisvelvoite, joka olisi edellytyksenä sopimuksen jatkumiselle. Koulutus voisi olla rakenteeltaan modulimaista ja sitä voisi antaa poliisilaitos. Lisäksi koulutusta voitaisiin tilata Maanpuolustuskoulutusyhdistykseltä. Koulutusta voisivat antaa myös Poliisiammattikorkeakoulussa erikseen koulutettavat kouluttajat, jotka voitaisiin rekrytoida entisistä poliisimiehistä. Koulutuspäiviksi olisi hyväksyttävä myös täydennyspoliisitehtävän suorittaminen kokoontumislaissa tarkoitetussa yleisessä kokouksessa tai yleisötilaisuudessa sekä tieliikennelaissa tarkoitettuna liikenteenohjaajana.

Täydennyspoliisin koulutuksen olisi käsitettävä myös toiminnallisia harjoituksia

Täydennyspoliisin koulutuksen olisi oltava käytännönläheistä. Tämän vuoksi olisi tärkeää, että koulutuksen osana olisi toiminnallisia harjoituksia.

Täydennyspoliisikoulutuspäivät olisi voitava lukea hyväksi korvaavina kertausharjoituspäivinä

Täydennyspoliisihenkilöstön poikkeusolojen sijoituspaikka olisi täydennyspoliisi. Henkilöstöllä ei olisi sodan ajan sijoitusta puolustusvoimissa. Heidän koulutuspäivänsä olisi kuitenkin voitava lukea hyväksi korvaavina kertausharjoituspäivinä. Tällä olisi motivaatiota parantava vaikutus.

Liite 1: ERIÄVÄ MIELIPIDE

TÄYDENNYSPOLIISITYÖRYHMÄN LOPPURAPORTTI

13.1.2015

Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry:n (SPJL) hallitus käsitteli kokouksessaan 17.12.2014 täydennyspoliisityöryhmän loppuraporttiluonnosta.

SPJL katsoo, että täydennyspoliisien käytön tulee rajoittua poikkeusoloihin valtioneuvoston päätöksellä. Käytön tulee olla rajoitettua.

SPJL:n mukaan täydennyspoliisin käyttöä ei ole tarpeen lisätä edellä esitettyä laajemmaksi. Ne tehtävät, joihin työryhmä lähinnä esittää toimintaa laajennettavaksi, voidaan SPJL:n mukaan hoitaa voimassa olevan lainsäädännön kautta.

Poliisilla on tieliikennelain 49 §:n ja tieliikenneasetuksen 2 §:n mukaan mahdollisuus antaa määräyksiä liikenteen ohjaukseen liittyviin tehtäviin. Poliisilain 45 §:ssä säädetyn avustamisvelvollisuuden perusteella poliisilla on mahdollisuus saada apua erilaisissa onnettomuustilanteissa. Tätä täydentää poliisilain 45 a §:ssä säädetty vapaaehtoistoiminta. Tämän lisäksi pelastuslain 37 §:ssä säädetään velvollisuudesta osallistua pelastustoimintaan. SPJL:n mukaan ei ole mitään syytä laajentaa täydennyspoliisin oikeuksia nykyistä laajemmaksi.

Poliisin tilannekuva, poliisin näkyvyys ja poliisin kuvan parantaminen instituutiona tulee hoitaa riittävällä poliisimäärällä, eikä keinotekoisesti täydennyspoliisin valtuuksia lisäämällä. Kansalaisten pitää voida luottaa siihen, että poliisivaltuuksia normaalioloissa käyttää asianmukaisen koulutuksen ja kokemuksen omaava **oikea poliisimies**.

Täydennyspoliisien tulee harjoitella mahdollista poikkeustilannetta varten, mutta tarvittavana koulutuksena 3 vrk/ vuosi on aivan liian paljon niin sen aiheuttamien kustannusten kuin sitovuuden takia.

Täydennyspoliisityöryhmän loppuraportissa esitetään täydennyspoliisin peruskoulutukseksi 160 tunnin, siis neljän viikon kokonaisuutta. Täydennyspoliisiin liittyvien kustannusten arvioinnissa raportti laskee ainoastaan päiväraha- ja matkakustannuksia. Kokonaan huomiotta jää se, millä edellytyksillä ja korvauksilla täydennyspoliisiin rekrytoitavat henkilöt saavat vapautusta heidän normaaleista työtehtävistään. On vaikea uskoa, että tänä päivänä yksikään työnantaja on valmis antamaan työvoimaansa täydennyspoliisitehtäviin, heille samalla täyden palkan maksaen. Palkattomankin vapaan saaminen näihin tehtäviin on käytännössä mahdotonta.

Vapaa-ajan harrasteena toteutettuna täydennyspoliisi ei tulisi onnistumaan. Pelkästään taas eläkeläisten varaan järjestelmää ei pidä eikä kannata lähteä rakentamaan.

Poliisin rahatilanne on erittäin heikko ja rahoitus on tiedossa olevien kehysten mukaan edelleen vähenemässä. Tässä tilanteessa poliisin menoja ei tule lisätä mittavilla täydennyspoliisikuluilla. Käytettävissä oleva rahoitus tulee kohdentaa siihen, että maassa saadaan säilytettyä riittävä määrä ammattiinsa koulutettuja poliisimiehiä. Poliisityö ei ole talkoolla tehtävää kansanhuvia, se on ammattilaisten vaativa tehtävä.

SPJL edellyttää, että näin merkittävässä asiassa työryhmän loppuraportti lähetetään viralliselle lausuntokierrokselle.

SPJL varaa tilaisuuden lausua perusteellisemmin tässä asiassa.

Kuopiossa 13.01.2015

Severi Savolainen

